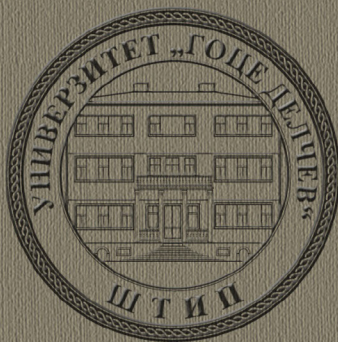
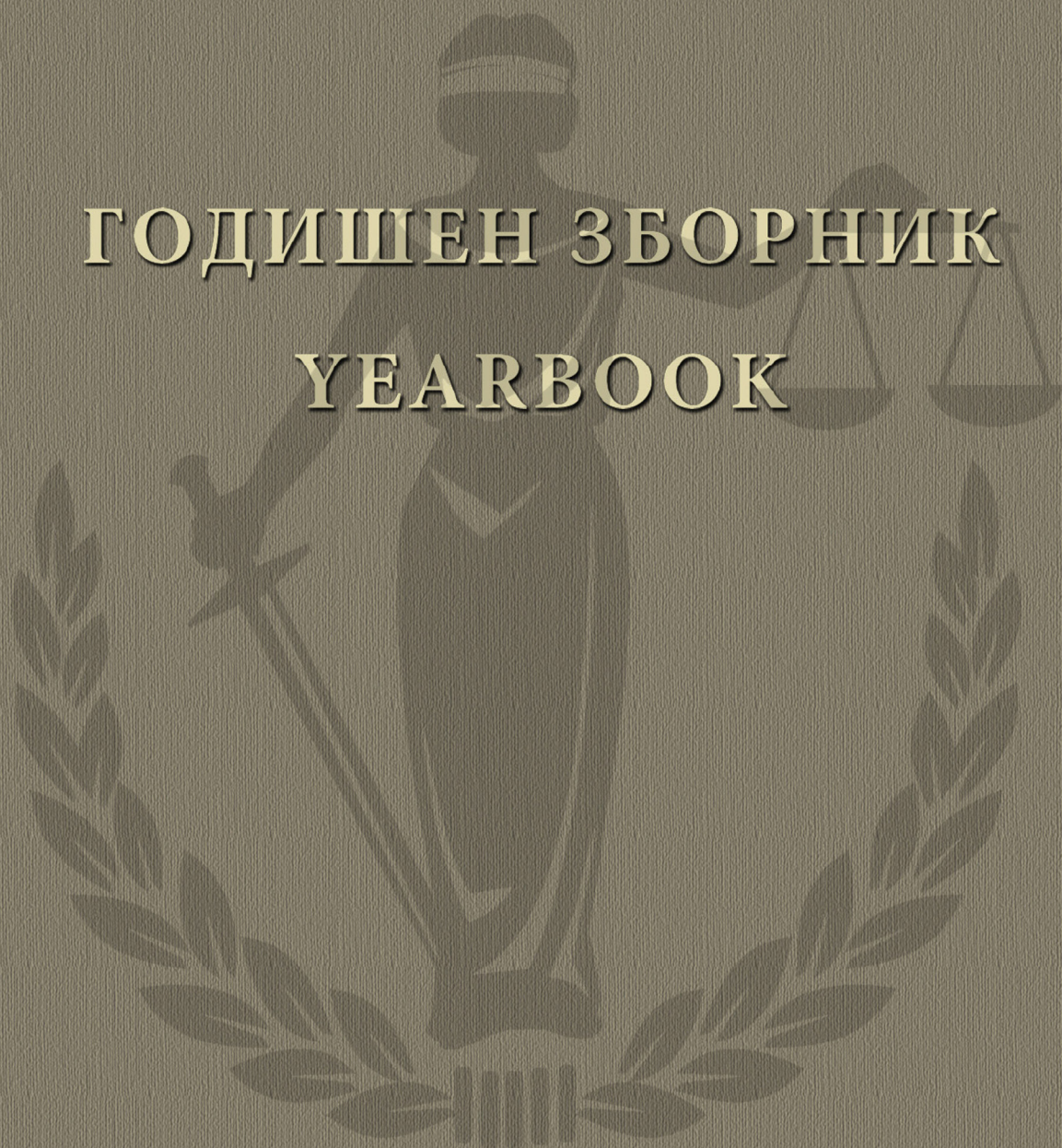


УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“-ШТИП  
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ



ISSN 1857-8713

ГОДИШЕН ЗБОРНИК  
YEARBOOK



ГОДИНА 8

VOLUME VIII

GOCE DELCEV UNIVERSITY - STIP  
FACULTY OF LAW



**УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП**  
**ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ**

---

ISSN 1857-8713



**ГОДИШЕН ЗБОРНИК**  
**2018**

**YEARBOOK**  
**2018**

ГОДИНА 8

VOLUME VIII

---

**GOCE DELCEV UNIVERSITY – STIP**  
**FACULTY OF LAW**



**ГОДИШЕН ЗБОРНИК  
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ  
YEARBOOK  
FACULTY OF LAW**

**За издавачот**  
Проф. д-р Јован Ананиев

**Издавачки совет**

Проф. д-р Блажо Боев  
Проф. д-р Лилјана Колева Гудева  
Проф. д-р Јован Ананиев  
Доц. д-р Ана Никодиновска Крстевска

**Editorial board**

Prof. Blažo Boev, Ph.D.  
Prof. Liljana Koleva Gudeva, Ph.D.  
Prof. Jovan Ananiev, Ph. D  
Ass. prof. Ana Nikodinovska Krstevska, Ph. D

**Меѓународен програмски комитет**

Проф. Д-р Јован Ананиев,  
Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Р. Македонија  
Доц. Д-р Јадранка Денкова,  
Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Р. Македонија  
Проф. Д-р Жан Пол Ленер,  
Универзитет на Луксембург, Луксембург  
Проф. Д-р Аленка Верболе,  
Универзитет на Љубљана, Словенија  
Проф. Татјана Петровна Суспицина,  
Московска Правна Академија, Русија  
Проф. Габриела Белова,  
Југозападен Универзитет  
„Неофит Рилски“ - Бугарија

**International Editorial board**

Prof. Jovan Ananiev, Ph. D,  
Goce Delcev University - Štip  
Prof. Jadranka Denkova, Ph. D,  
Goce Delcev University - Štip  
Prof. Jean Paul Lehnerns, Ph. D,  
University of Luxembourg  
Prof. Alenka Verbole, Ph. D,  
University of Ljubljana  
Prof. Tatjana Petrovna Suspiciina,  
Moscow State Law Academy  
Prof. Gabriela Belova,  
South West University  
“Neofit Rilski” - Bulgaria

**Редакциски одбор**

Проф. д-р Јован Ананиев  
Доц. д-р Ана Никодиновска Крстевска  
Доц. д-р Борка Тушевска

**Editorial staff**

Prof. Jovan Ananiev, Ph. D  
Ass. prof. Ana Nikodinovska Krstevska, Ph. D.  
Ass. Prof. Borka Tuševska, Ph. D

**Главен уредник**

Проф. д-р Јован Ананиев

**Managing editor**

Prof. Jovan Ananiev, Ph. D

**Одговорен уредник**

Доц. д-р Ана Никодиновска Крстевска

**Editor in chief**

Ass. prof. Ana Nikodinovska Krstevska, Ph. D

**Јазично уредување**

Даница Гавриловска-Атанасовска  
(македонски јазик)

**Language editor**

Danica Gavrilovska-Atanasovska  
(Macedonian)

**Техничко уредување**

Славе Димитров

**Technical editor**

Slave Dimitrov

**Редакција и администрација**

Универзитет „Гоце Делчев“ - Штип  
Правен факултет  
ул. „Крсте Мисирков“ 10-А  
п. фах 201, 2000 Штип  
Р. Македонија

**Address of the editorial office**

Goce Delcev University – Štip  
Faculty of Law  
Krste Misirkov 10-A.,  
PO box 201, 2000 Štip,  
R. of Macedonia



## СОДРЖИНА

<b>АПАСИЕВ Димитар</b> ПРАВНИТЕ АСПЕКТИ НА РЕФЕРЕНДУМОТ ЗА Т.Н. ПРЕСПАНСКИ ДОГОВОР МЕЃУ РЕПУБЛИКА ГРЦИЈА И „ВТОРАТА СТРАНА“, CASE STUDY .....	5
<b>АТАНАСОВСКА-ЦВЕТКОВИЌ Анета</b> ПРИКАЗ НА ЗАКОНОТ ЗА АДВОКАТИТЕ ЗА КРАЛСТВОТО НА СРБИТЕ, ХРВАТИТЕ И СЛОВЕНЦИТЕ ОД 1929 ГОДИНА .....	19
<b>БЕЛОВСКИ ВОЈО</b> ДИРЕКТОР И РАБОТНИОТ ОДНОС .....	29
<b>ГАБЕРОВ Марјан</b> УБИСТВО ПРИ ВРШЕЊЕ НА СЕМЕЈНО НАСИЛСТВО .....	41
<b>ЈОСИФОВИЌ Ивица</b> ПРАВНИОТ И ФАКТИЧКИ КОНТЕКСТ ВО ПОСТАПКАТА ЗА ПРЕТХОДНО ОДЛУЧУВАЊЕ НА СУДОТ НА ПРАВДАТА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА – АНАЛИЗА НА СЛУЧАЈОТ ОГЃАНОВ .....	47
<b>КОШЕВАЛИСКА Олга, АПАСИЕВ Димитар и МАКСИМОВА Елена</b> НАЧЕЛОТО НА ЗАКОНИТОСТ – НУЖЕН КОРЕКТИВ ПРОТИВ, АРБИТРЕРНОСТА НА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ ВО КРИВИЧНАТА ПОСТАПКА .....	55
<b>ЉОРОВСКИ ВАМВАКОВСКИ Димитар, ТАСЕВ Донче и СТОЈАНОВСКИ Страшко</b> НАЦИОНАЛНАТА МОБИЛИЗАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА ГРЦИЈА ВО ОДНОС НА МАКЕДОНСКОТО ПРАШАЊЕ .....	71
<b>МАЦОВСКИ Марјан</b> ОТВОРЕНОСТ НА ПАРЛАМЕНТИТЕ И ПАРЛАМЕНТАРНИ КАНАЛИ - ПЕРСПЕКТИВИ НА СОБРАНИСКИОТ ТВ КАНАЛ .....	89
<b>МАЦОВСКИ Марјан</b> УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ПРОЦЕНАТА НА ВЛИЈАНИЕТО И ОЦЕНКАТА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА .....	99
<b>МАЈХОШЕВ Андон, ЦАМТОСКА Сузана и МАЈХОШЕВ Дарко</b> ЗАШТИТА НА ПРИВАТНОСТА ВО МЕДИУМИТЕ (ПРАВО НА ПРИВАТНОСТ) .....	109
<b>МАРОЛОВ Дејан и МАКСИМОВА Елена</b> МЕЃУНАРОДНОТО ПРАВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА ВО СВЕТОТ НА ГЛОБАЛИЗАЦИЈАТА .....	119
<b>НИКОДИНОВСКА КРСТЕВСКА АНА</b> ДОГОВОРОТ ОД ПРЕСПА ПОМЕЃУ РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И РЕПУБЛИКА ГРЦИЈА НИЗ ПРИЗМАТА НА МЕЃУНАРОДНОТО ПРАВО .....	125



**ТОДОРОВА Билјана и БЕЛОВСКИ Војо**

ОДНОСОТ МЕЃУ ТРУДОВОТО И СОЦИЈАЛНОТО ПРАВО СО ОСВРТ НА  
ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА СОЦИЈАЛНОТО ПРАВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ..... 137

**ТОДОРОВА Билјана и РАДУЛОВИЌ Македонка**

ОМБУДСМАНОТ И ПРАВАТА НА ДЕТЕТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ..... 147

## ПРАВНИТЕ АСПЕКТИ НА РЕФЕРЕНДУМОТ ЗА Т.Н. ПРЕСПАНСКИ ДОГОВОР МЕЃУ РЕПУБЛИКА ГРЦИЈА И „ВТОРАТА СТРАНА“

### CASE STUDY

**Апстракт:** Трудов што е пред вас произлезе од серијата мои јавни настапи и стручни написи пласирани низ пишаните и електронски медиуми и портали, а кои беа посветени на акцентирањето на неотстранливите правни пречки со кои се соочува октроираниот **т.н. Преспански договор** (2018) склучен помеѓу министрите за надворешни работи на Република Македонија – г. Никола Димитров [без овластување од страна на Претседателот на Републиката] и на Република Грција – г. Никос Косијас.

Во овој труд ќе се задржиме на јуристичка аргументација за причините поради кои контроверзната **Одлука за распишување на референдум бр. 08 – 4666/1** (Сл. весник на РМ – 140/18 од 30.VII.2018) за перфидно планираната промена на уставното име на Републиката, донесена од страна на Собранието на РМ, не може да произведе правно дејство, поради директна спротивност со неколку важечки членови од *Уставот на Република Македонија* (1991), од *Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните* (2005) и од *Кодексот за добри референдумски практики* (2007) на Венецијанската комисија при Советот на Европа. Ќе биде дадено и научно објаснување на капциозноста и двосмисленоста на самото поставено референдумско прашање, а ќе ги опфатиме и формално-правните и материјално-правните недостатоци во структурата и содржината на оваа мошне спорна собраниска одлука.

**Клучни зборови:** „Преспански договор“, „Северна Македонија“, уставно име, референдум, цензус

APASIEV Dimitar

## THE LEGAL ASPECTS OF THE REFERENDUM FOR THE “PRESPA AGREEMENT” BETWEEN HELLENIC REPUBLIC AND THE “SECOND PARTY” (Case Study)

**Abstract:** This paper emerged from the series of my public appearances and professional articles posted in Macedonian written and electronic media and web-portals devoted to the emphasis on legal obstacles facing the so-called “Prespa Agreement” (2018) concluded between the Minister of Foreign Affairs of the Republic of Macedonia - Mr. Nikola Dimitrov [without authorization by the President of the Republic] and MFA of the Republic of Greece - Mr. Nikos Kotzias.

In this paper we will focus on the legal argumentation of the reasons for the controversial *Decision on referendum* (30.VII.2018) adopted by the Assembly of the Republic of Macedonia. The plan is to change the constitutional name of the state into “North Macedonia”. However, it cannot produce a legal effect due to direct contradiction with several valid articles of the *Constitution of the Republic of Macedonia* (1991), the *Act on Referendum and Other Forms of Direct Expression of Citizens* (2005) and the *Code of Good Referendum Practices* (2007) of the Venice Commission of the Council of Europe. Finally, we will give a scientific explanation of the ambiguity of the Referendum question itself, and cover the formal and material-legal shortcomings in the structure and content of this highly controversial parliamentary decision.

**Key words:** „Prespa Agreement“, „North Macedonia“, constitutional name, referendum, quorum

## **I. РЕФЕРЕНДУМСКОТО ПРАШАЊЕ Е СПРОТИВНО НА ВЕНЕЦИЈАНСКИОТ КОДЕКС ЗА ДОБРИ РЕФЕРЕНДУМСКИ ПРАКТИКИ**

### **1. Прашањето е претенциозно, интенционално и суштински погрешно формулирано**

Во чл. 1 од *Одлуката за распишување на референдумот* (2018), дословно е поставено следното **референдумско прашање**: „Дали сте за членство во ЕУ и НАТО со прифаќање на Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција“? Во продолжение стручно ќе докажеме дека ваквата формулација не ги исполнува законски бараните правни предуслови за изрично изјаснување. Имено, во самото референдумско прашање веќе се крие посакуваниот одговор или барем подобниот начин како треба, т.е. како е „правилно“ да се одговори, и тоа исклучиво *во пакет*, односно „во тројка“!? Па така, доколку сте ЗА едно од трите понудени прашања, автоматски сте приморани да бидете ЗА и за останатите две, и покрај фактот што можеби тоа не е вашата вистинска волја. И обратно, ако сте ПРОТИВ било кое од трите прашања, автоматски произлегува дека сте против сите три – што, реално, не мора да значи! Колку за илустрација, ваквите неразбирливо поставени, сугерирачки и *извртени прашања* се забранети во нашето процесно право: „Не е дозволено да се поставуваат прашања во кои веќе е содржано како би требало да се одговори“! [чл. 229, ст.1 од ЗПП];<sup>1</sup> а слична ваква ограничувачка одредба содржи и чл. 208 од *Законот за кривичната постапка* (2010),<sup>2</sup> кога го регулира судското испрашување на сведоците и на вештаците.

Дополнително, ваквите прашања се прохибирани и во чл. I, ст.3, ал.1, т.3 и во чл. III, ст.2 од **Кодексот за добри референдумски практики** (*Code of Good Practice on Referendums* / 2007) на угледната Венецијанска комисија, како експертско тело на Советот на Европа. Тука, исто така, е утврдена примарната практична обврска на јавните власти во земјите-членки на СЕ, меѓу кои е и нашата, при спроведување на референдумите да поставуваат кратки, јасни и недвосмислени референдумски прашања!<sup>3</sup>

Најсличен случај со нашиов, кој ни доаѓа од споредбеното уставно право per analogiam, е т.н. **Португалски случај**. Имено, таму своевремено беше направен обид да се спроведе ваков комбиниран, сомнителен и амбивалентен референдум, кој ќе содржи три прашања во едно [„3 in 1“]– но, истиот беше експресно санкциониран од страна на португалскиот Уставен суд. Тамошното тросмислено прашање, поставено како и кај нас post festum, односно по склучувањето на меѓународниот договор за т.н. Европски устав, гласеше: „Дали се согласувате со Поглавјето за основните права, со правилото за квалификувано гласање и со новата институционална рамка на Европската унија предвидена со Уставот на Европа“? Во својата

---

<sup>1</sup> Закон за парнична постапка (Сл. весник на РМ - 79/2005 и 110/08, 83/09, 116/10, 7/11 ПТ).

<sup>2</sup> Закон за кривичната постапка (Сл. весник на РМ - 150/2010 и 100/12, 142/16).

<sup>3</sup> Види: *Code of Good Practice on Referendums* – I, 3, 1, c & III, 2; Council of Europe, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) – CDL-AD(2007)008, Study. № 371/2006, Council for Democratic Elections - 19<sup>th</sup> Meeting (Venice, 16 December 2006) & Venice Commission - 70<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007), Strasbourg, 2007. Целосната верзија на следниов линк: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2007)008-e) [последен прис-тап: 04.08.2018].

касаторна Одлука бр. 704/04 (17.XII.2004), Уставниот суд на Португалија правилно оцени дека, со поставувањето на три слеани, т.е. залепени прашања, се создава само привид на единство и не се исполнети условите за јасност на вака поставеното референдумско прашање, па предложениот референдум го прогласи за противуставен. Во правното образложение на цитиранава судска одлука е наведено дека прашањето поставено за електорално референдумско изјаснување мора да го задоволува *критериумот на експлицитност* и да биде конципирано на најдобриот и најсфатлив можен начин за граѓаните, кој го доловува контекстот на ситуацијата за која се гласа. Притоа, во своите сентенци, Судот умесно поентира и заклучува: „Прашањето што е предмет на референдумот мора да биде формулирано на објективен, јасен и прецизен начин и мора да дозволи одговор од типот на ДА или НЕ – без, директни или индиректни, сугестии и без никакви други имплицирања во одговорот“!<sup>4</sup>

## 2. Прашањето не го задоволува т.н. „троен тест на единство“

Овој европски тест е предвиден во споменатиот Венецијански Кодекс за добри референдумски практики и во неговиот *Објаснувачки меморандум [Explanatory Memorandum]*. Според овој воедначен и стандардизиран референдумски тест, за исходот од прашањето да биде правовалидно тоа мора да има: (1) **единство во формата** – тоа значи дека поставеното прашање не смее да е проста текстуална комбинација на неповрзани, прејудицирани и нафрлани конкретни и апстрактни целини или, како во случајов, на извесен „договор“ и на неизвесно „членство“; (2) **единство во содржината** – мора да постои релевантна, емпириска и суштински битна „вродена врска“ [*intrinsic link*] помеѓу различните делови на прашањето, што во случајов изостанува, затоа што искуството и праксата не учат дека не постојат „евро-атлантски“, туку одделни и сосем независни „европски“ и „атлантски“ интеграции; и (3) **единство во хиерархијата** – се бара да е предвидена иста правна процедура за имплементацијата на резултатите од референдумот, што во случајов не е испочитувано, затоа што за влезот во ЕУ и во НАТО се предвидени сосема одвоени *правни режими*, со различно поставени уставни процедури за влез и со различни парламентарни мнозинства при одлучувањето – во случајот со Европската унија се применува чл. 120 [„членство во сојуз или заедница“] и се бара двотретинско мнозинство; а во случајот со НАТО се применува чл. 121 од Уставот [„членство во меѓународна организација“] и се бара апсолутно мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

## 3. Прашањето е лукаво, манипулативно и сугестивно

Во референдумското прашање погрешно и злонамерно се тргнува од неточната претпоставка дека народот признал нешто што не признал! Впрочем, тоа е многу слично како она прашање кое им го предаваме на студентите по право кога ги учиме елементарни техники на „вкрстено испрашување“ (*cross-examination*), а кое го поставил еден сведок до некој арогантен германски судија: „Дали Вие, господине судија, престанавте да ја тепате Вашата сопруга“? [како, боже, судијата петходно да признал дека си ја тепа жената]. Така и овде, на граѓаните им се импутира дека тие го признаваат постоењето на т.н. Преспански договор, иако тој *de iure* не постои, туку е само **правна фикција** (*fictio iuris*) – затоа што е склучен од неовластено лице. Додатно, прашањето е неточно и тенденциозно, бидејќи воопшто не постои одлука за членство или, пак, покана за наше скорешно полноправно пристапување во ЕУ, туку тоа е иден, крајно неизвесен, степенест и ултимативно *условен факт* (*condictiones turpes*) кој се одвива фаза по фаза, т.е. „чекор по чекор“, а за кој не се знае со сигурност и надвор од разумно сомневање дали и, евентуално, кога точно временски би се случил.

---

<sup>4</sup> Линк до сентенцата од цитираната Одлука: <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/B2004-3-e.pdf> [пристап: 1.X.2018].



## 4. Прашањето е палијативно, опскурно и капциозно

Ваквото аматерско референдумско прашање спаѓа во озлогласената и правно недозволена група на т.н. **прашања стапица** (*captio quaestio*), токму поради ноторниот факт дека е невозможно да се одговори едноставно со ДА или со НЕ, односно само со ЗА или ПРОТИВ. Впрочем, при една доследна *дедуктивна анализа*, т.е. логичка операција на расчленување на сите можни комбинаторики при одговарањето, се доаѓа до несоборлива конклузија дека во случајов се можни дури осум различни одговори, а не само два – колку што дозволува *Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните* (2005).<sup>5</sup> На пример, доколку еден граѓанин е ЗА само за едно од понудените прашања, а за другите две е ПРОТИВ – тој нема можност да одговори по своја волја, туку само „во пакет“, што во крајна линија би довело до нереална и искривена слика за вистинското расположение на граѓаните.

1	ЕУ	За	5	ЕУ	Против
	НАТО	За		НАТО	Против
	ДОГОВОР	За		ДОГОВОР	За
2	ЕУ	За	6	ЕУ	Против
	НАТО	За		НАТО	За
	ДОГОВОР	Против		ДОГОВОР	За
3	ЕУ	За	7	ЕУ	Против
	НАТО	Против		НАТО	За
	ДОГОВОР	Против		ДОГОВОР	Против
4	ЕУ	Против	8	ЕУ	За
	НАТО	Против		НАТО	Против
	ДОГОВОР	Против		ДОГОВОР	За

Табела 1: Шематски приказ на сите можни комбинации одговори

## 5. Прашањето-стапица е противзаконито и спротивно на јавниот морал

При конципирањето на референдумското прашање, поточно прашања [во множина] не е испочитуван ниту чл. 15, ст.4 од Законот за референдум (2005) кој, со безусловна и безрезервна правна норма предвидува дека „прашањето на гласачкото ливче мора да биде прецизно формулирано и недвосмислено, така што граѓанинот на референдумот да може да одговори со ‘ЗА’ или ‘ПРОТИВ’“! Но, вака поставеното прашање не ги исполнува законски бараните предуслови за изрично и едноставно одговарање и тоа поради следново:

<sup>5</sup> Чл. 15, ст.4 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните (Сл. весник на РМ – 85/2005).

а) **Прашањето е непрецизно** – останува нејасно зошто доносителот, наместо да поставува три залепени прашања во едно, не формулирал *три одделни прашања* [1. Дали сте за членство во ЕУ + 2. Дали сте за членство во НАТО? + 3. Дали сте за прифаќање на Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција?] и не спровел три одделни референдуми во ист ден, иако тоа право му го дава чл. 10, ст.2 од постоечкиот Закон за референдум – а што, во случајов, е единственото исправно и законски доследно поведение во склад со јавното право (*ius publicum*). Ова укажува на крајно сериозниот недостаток на прецизност во смислата на вака конципираното неоделно, неодредено и нееднозначно „блиц-прашање“, кое сака да јава на бранот на општата поддршка за ЕУ притоа, како кукавичко јајце, потпикнувајќи го т.н. Преспански договор само како пропратен, а не како главен предмет на изјаснување;

б) **Прашањето е двосмислено**, поточно тросмислено и, како такво, е изричито противправно и законски забрането. Граматичкото толкување на чл. 15, ст.3 од Законот за референдум ни дава право да тврдиме дека употребената форма во *еднина* („прашањето“, а не „прашањата“!), го обврзува доносителот да постави само едно и единствено прашање, а не три прашања во едното. По исклучок, доносителот е овластен да постави повеќе прашања, но само одделно, а не слеани во едно. Во таква законски предвидена ситуација, потребни се онолку гласачки ливчиња колку што има прашања – што во случајов евидентно дека намерно и итромаански отсутствуваше;

в) **Прашањето е нејасно, неразбирливо и конфузно** – просечен човек, со нормална психо-физичка развиеност и деловна способност (*capacitas agendi*), оправдано би бил збунет од вака конципираното референдумско прашање и не би го разбрал „на прва“, што укажува на тоа дека дадената формулација не ги задоволува стандардите за фер испрашување и добивање непомастен „feed-back“, односно релевантно и вистинито повратно мислење кое соодветствува со стварноста. Впрочем, станува збор за комплексно, преекстензивно поставено и *сложено прашање* [„3 in 1“], а не просто, јасно и еднозначно – па, оттука, тоа морало да се разложи на три засебни прашања, кои ќе фигурираат независно едно од друго – бидејќи, и во реалноста, интегративните процеси во ЕУ и НАТО се паралелни, засебни и сепаратни, а не симултани општествено-политички процеси;

г) **Прашањето е измамничко, малициозно и наведувачко** – тоа не го исполнува доверливиот правен стандард на „фер-плеј“, односно на *совесност и чесност (bona fide)*, па како потенцијален извор на определена обврска со правно дејство *pro futuro*, ги мами граѓаните, умислено доведувајќи ги во заблуда дека постои нешто што, всушност, не постои! Впрочем, т.н. Преспански договор е апсолутно ништовно, т.е. непосточеко правно дело (*negotia irrita*), бидејќи е склучен од страна на ненадлежен орган и бидејќи сè уште нема правовалиден закон за негова ратификација! Како што е општопознато, ваквиот ветирани закон од страна на Претседателот на Републиката – г. Ѓорге Иванов, со *Допис бр. 08-711/2* (25.VI.2018)<sup>6</sup> – сè уште не е објавен во Службен весник на РМ и не е влезен во сила, бидејќи Претседателот го нема потпишано *указот* за неговото прогласување. Дополнително, доносителот се служи со ноторни неистини, употребувајќи го уставното име „Република Македонија“ во самото прашање, иако спогодбата со Хеленската Република *de iure* е склучена од страна на безимена држава – која се споменува под деноминацијата „Втората страна“ – без никакво наведување или натамошно споменување на уставното име на земјата во ниту еден член од т.н. Договор. *Argumentum a fortiori*, фиктивниот т.н. Преспански договор<sup>7</sup> ја забранува секоја понатамошна употреба на уставното име „Република Македонија“ или на кратенката „Македонија“ – па нелогично е што токму името на државата, кое допрва се сака да се укине „за вјек и вјеков“, како на последна претсмртна одора или како на некој пагански жртвен олтар, се става во самото референдумско прашање-стапица!?

<sup>6</sup> Види го *Службениот допис бр. 08-711/2* (од 25.06.2018) испратен од страна на Кабинетот на претседателот на Републиката до Собранието на РМ, каде што тој ги наведува причините за ставањето „суспензивно вето“.

<sup>7</sup> Оригиналната англиска верзија на „Договорот“ може да ја видите на следниов линк: <http://www.ekathimerini.com/resources/article-files/aggliko-1.pdf> [пристап: 1.X.2018]. Македонскиот неофицијален превод види го на: <https://www.mkd.mk/makedonija/politika/celosen-transkript-od-dogovorot-megju-makedonija-i-grcija> [пристап: 1.X.2018].

д) **Прашањето е нефер, нечесно и неморално** – тоа, иако се однесува на промена на уставното и меѓународно признато име на државата од страна на целиот цивилизиран свет [околу 140 држави во моментот не признаваат како „Република Македонија“], никаде не ја содржи синтагмата *Република Северна Македонија*, како новопредложено и октроирано уставно име на Републиката! Со ова доносителот сакал на еден перфиден, неморален и срамен начин, како со смоквин лист, да ја прикрие суштината на т.н. Преспански договор склучен меѓу владите на премиерите Заев и Ципрас, а тоа е промена на уставното име за севкупна, надворешна и внатрешна, употреба (*erga omnes*) и правно самоукинување на македонскиот народ – притоа заборавјќи дека името „Македонија“ еднаш веќе е изгласано на Референдумот за независност [1991], па секое негово евентуално преименување, согласно најмоќниот правен принцип на завршена, т.е. веќе еднаш „пресудена работа“ (*res iudicata*), мора повторно да биде предмет на плебисцитарно изгласување, кое експлицитно ќе го содржи „новото име“ на државата кое би дошло на местото на „старото“.

Да резимираме: собраниската Одлука за распишување на референдумот, која беше оспорена пред Уставниот суд на РМ од страна на тројца различни иницијатори,<sup>8</sup> е спротивна на смислата и супстратот на уставно постулираниот граѓански суверенитет и дозволува неприфатливо мешање во иманентно **внатрешните работи** на Републиката, оти во јавното право нема повнатрешно прашања од прашањето за уставот на една суверена држава! Дополнително, таа ја доведува Републиката во положба на потчинетост и зависност спрема странска држава, внесувајќи огромна доза правна несигурност и тврдоглаво противејќи се на инкорпорираниот и традиционално воспоставен принцип на *уставност и законитост*, во неговата формална и материјална смисла. Токму овој авторитативен правен стандард – како што веќе го има утврдено и самиот Уставен суд на РМ во една своја поранешна укинувачка одлука (*case law*)<sup>9</sup> – принципиелно го обврзува законодавецот, како доносител на оваа противправна и неправична одлука, „да конципира и да формулира прецизни, недвосмислени и јасни правни норми усогласени со Уставот и со останатите закони“ во нашиот домашен правен поредок. Тие мораат да бидат лаички, во склад со здравиот разум (*common sense*) и лесно разбирливи за поголемиот дел од населението, оти само таквите норми можат да претставуваат солидна основа за идно, коректно и предвидливо, постапување од страна на Државната изборна комисија, судовите, другите надлежни државни органи и нивните јавни службеници *in concreto*.<sup>10</sup>

## II. ФОРМАЛНО-ПРАВНИТЕ ПРИЧИНИ ЗА НЕЗАКОНИТОСТА НА ОДЛУКАТА ЗА РАСПИШУВАЊЕ РЕФЕРЕНДУМ

### 1. Собраниската Одлука не ги содржи сите законски предвидени структурни елементи

Во споменатиот *Закон за референдум* (2005), како специјален закон кој ја доуредува оваа деликатна материја, по номотехничкиот принцип на *затворена листа* [лат. *numerus clausus*], таксативно се предвидени сите структурни елементи кои спорната собраниска Одлука задолжително мора да ги содржи, па отсуството макар и на еден од нив нужно повлекува нејзина правна невалидност, односно ништовност! Конкретно, тоа се следниве седум конститутивни, т.е. **составни делови** кои кумулативно мора да се посебно назначени во корпусот на овој општ

<sup>8</sup> Иницијативата на политичката партија Левица можете да ја симнете од следниов линк: <https://ugd.academia.edu/DimitarApasiev> [пристап: 1.X.2018].

<sup>9</sup> Види ја *Архивата на одлуки* на веб-страницата на Уставниот суд на РМ: <http://ustavensud.mk/?p=9231> [пристап: 1.X.2018].

<sup>10</sup> За ваквото поимање на конституционалноста и легалитетот, веќе има воспоставена уставно-судска пракса, односно прецедентно право (*case law*) токму од страна на Уставниот суд на РМ. Види ја, на пример, *Одлуката на Уставниот суд на РМ – У.бр. 188/2006-0-0* (4.IV.2007); цит. стр. 3 – *per analogiam*.



подзаконски правен акт: (1) органот што го распишува референдумот; (2) територијата или подрачјето за кое се распишува референдумот; (3) називот на прописот, односно прашањето или прашањата за кои граѓаните одлучуваат на референдумот; (4) образложение на прописот, односно прашањето или прашањата за кои се распишува референдумот; (5) референдумско прашање или прашања, односно еден или повеќе предлози на прописи за кои граѓаните одлучуваат; (6) денот на одржување на референдумот; и (7) видот на референдумот [чл. 9 од ЗР].

Евидентно е дека доносителот на противуставната и противзаконита Одлука, свесно или не, потфрлил дури во четири од вкупно седумте облигаторни составни делови, кои се *conditio sine qua non* за постоење и важност на ваквата одлука:

а) **називот на прописот** – во илегалната Одлука за распишување на референдумот не е дадено целото званично и службено име на т.н. Преспански договор, туку само паушално, грубо и психолошко-пропагандистички е наведен описниот, колоквијален и скратен термин „Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција“!? Имено, целиот официјален назив на овој правен акт, т.е. меѓународен договор за кој всушност и се покренува прашањето за кое се гласа на референдумот е: *Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во Резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните*;

б) **образложение на прописот/прашањето** – бидејќи целиот т.н. Преспански договор е комплексен правен материјал од над 20 страници ситно искупан текст на А4 формат, за кој отпосле се дозна дека содржи и некои тајни „анекси“ со статус на класифицирана информација, до кои јавноста нема пристап и право на увид, неговиот супстрат и смисла морало да бидат накратко образложени, барем во еден т.н. *информационен член* на Одлуката, во кој граѓаните би се запознале со правниот ефект на донесената одлука – онака како што тоа експлицитно го бара Законот. Но, очигледно е дека доносителот на оспорената Одлука не чувствувал потреба да даде никаква објективна експликација на поставеното капциозно „трик-прашање“, па комплетно ја игнорирал оваа императивна и когенсна законска норма (*ius cogens*) која го обврзува да даде барем елементарно образложение за што, всушност, треба да се изјаснуваат граѓаните;

в) **референдумското прашање/прашања** – доносителот на Одлуката, кој во суштина поставил три прашања во едно, злонамерно и тенденциозно истите не ги формулирал одделно, како засебни алтернативи, туку недозволиво ги споил во едно, на кое е невозможно логички доследно да се одговори само со ЗА или ПРОТИВ, бидејќи има вкупно осум можни комбинации на одговори, а не само два, како што изрично бара законот!? Со ова директно е повреден Законот за референдум, кој налага дека „ако се гласа за повеќе прашања, за секое прашање се гласа на посебно гласачко ливче“ [чл. 15, ст.3 од ЗР] – што во случајов не е така, бидејќи во спорната одлука е предвидено да има само едно гласачко ливче на денот на референдумот;

г) **видот на референдумот** – во Одлуката е наведено само дека се распишува „референдум за консултирање“ на граѓаните и дека истиот ќе биде „на целата територија на РМ“ [чл.1, ст.1], без притоа да се наведат другите конститутивни особености на референдумот, за да може јасно и недвосмислено да се види неговата *правна природа*, статус и карактер. Отсуството на овој суштествено битен елемент ја прави спорната Одлука паушална и парцијална, со неможност да се испита и дијагностицира правниот ефект од нејзиното спроведување. Имено, според нормативната типологија и класификација од актуелниот закон, референдумите се делат на повеќе видови и подвидови, според пет различни критериуми – па наведувањето само на претходно споменатите две одредници (дека референдумот е консултативен + дека е на државно ниво) не ги исцрпува сите описни обележја на можниот тип референдум! Оттука, нејасно останува за каков вид на референдум станува збор? Со други зборови, доносителот не навел дали референдумот ќе се третира како „претходен“ [чл. 24 од ЗР] или како „дополнителен референдум“ [чл. 25 од ЗР]; и дали истиот ќе има правен третман на „облигаторен“ [чл. 120 од УРМ и чл. 23 од ЗР] или, пак, на „факултативен референдум“ [чл. 73 од УРМ и чл. 8 од ЗР]!?

Според тоа, без овие супстанцијални премиси и **есенцијални елементи** (*essentialia negotii*), кои доносителот бил правно обврзан да ги наведе, невозможно е да се оцени правниот

резултат на евентуално донесената референдумска одлука, а не може да се оцени ниту правната последица од евентуално спроведениот референдум – што длабоко го поткопува начелото на *правна сигурност* на граѓаните, како дел од темелната вредност на концептот на „владеење на правото“ (*Rule of law*). Според едно постоечко правно мислење (*opinio iuris*) на Уставниот суд, токму „владеењето на правото подразбира доследна примена на законските и подзаконските прописи кои треба да се општи, точно одредени и недвосмислено формулирани правила“<sup>11</sup> – а не непрецизни, диспропорционални или преекстензивни одредби! Оти токму ваквите конфузни одредби кои му оставаат огромен, привилегиран и фаворизирачки простор на законодавецот, сега ставен во улога на доносител на контроверзна Одлука, подоцна можат да бидат плодна почва за многу злоупотреби и идни манипулации, на штета на мнозинската волја на граѓаните и на нивниот природно-правен јавен/општ интерес.

### III. МАТЕРИЈАЛНО-ПРАВНИТЕ ПРИЧИНИ ПОРАДИ КОИ ПРОПАДНАТИОТ И НЕУСПЕШЕН РЕФЕРЕНДУМ ЗА „СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА“ БЕШЕ ИЛЕГАЛЕН

#### 1. Македонската јавност не знаеше каков вид референдум е распишан

Видовите референдуми кои ги познава нашето позитивно јавно право се систематизирани во следниве **пет законски поделби** утврдени во Уставот на РМ [1991] и во Законот за референдум [2005]:

\* Според *територијата на која се одржуваат и според органот кој ги распишува* референдумите во Македонија се делат на (1) републички/државен референдум [„референдум на државно ниво“] кој го распишува Собранието на РМ, како претставнички орган на граѓаните и олицетворение на централната власт, а се одржува на целата територија на РМ; и (2) општински/градски/локален референдум [„референдум на локално ниво“] кој го распишува советот на конкретната општина или на градот Скопје и се одржува само на подрачјето на таа општина;

\* Според *задолжителноста и мериторноста на евентуално донесената одлука* тие се делат на (1) обврзувачки/одлучувачки/задолжителен референдум [„референдум за одлучување“] чијашто одлука е задолжителна и правно обврзувачка и сите мораат да ја почитуваат; и (2) необврзувачки/неодлучувачки/незадолжителен/консултативен/советодавен/анкетен референдум [„референдум за консултирање“] чијашто одлука може, но не мора да биде испочитувана од страна на Собранието;

\* Според *обврската за распишување* тие се делат на (1) обигаторен референдум којшто мора да се распише само во три уставно предвидени случаи од членовите 120, 74 и 73 на УРМ и не зависи од волјата на пратениците [кога треба да се стапи/истапи од сојуз или заедница со други држави + кога треба да се промени државната граница + кога тоа ќе го побараат најмалку 150.000 избирачи]; и (2) факултативен референдум кој може, но не мора да се распише „за одделни прашања од надлежност на Собранието на РМ“ и којшто зависи исклучиво од волјата и проценката на народните избраници;

\* Според *временскиот момент кога се распишува* имаме (1) претходен референдум [ante legem] бидејќи граѓаните се изјаснуваат за определени прашања, закони, акти, прописи или меѓународни договори пред тие да бидат изгласани, т.е. донесени; и (2) дополнителен референдум [post legem] бидејќи граѓаните се изјаснуваат отпосле, т.е. по донесувањето на прописот, притоа вршејќи негово преоценување, односно прифаќање или отфрлање – т.н. „народно вето“;

<sup>11</sup> Цит. сп. *Решение на Уставен суд на РМ - У.бр. 77/11 (6.VII.2011)*; т. 6, стр. 6.

\* Според допуштеноста на предметот на референдумското одлучување се разликуваат (1) дозволен референдум кој може да се распише за поголем број општествени прашања кои се од поширок интерес за заедницата; и (2) забранет референдум за четири групации на прашања, за кои не смее плебисцитарно да се одлучува – подетално регулирани во чл. 28 и чл. 19 од Законот за референдум.

Евидентно е дека, од погоренаведените пет постоечки класификации на видовите референдуми кои постојат и се регулирани во нашиот домашен правен поредок, доносителот на оваа фалична Одлука дефинирал и во неа навел само две релевантни и **референтни одредници** [државен + консултативен референдум], притоа – случајно или намерно – ненаведувајќи ги останатите референтни одредници!? Во случајов е особено проблематично тоа што воопшто не се знае дали беше распишан претходен или дополнителен референдум, а не се знае ни дали референдумот беше облигаторен или факултативен (!?), имајќи го предвид фактот дека правниот ефект од така донесената референдумска одлука е сосема различен, а неговите правни последици дури се и дијаметрално спротивни!

## 2. Нашето уставно право не познава консултативен референдум за сојузување

За стапување во сојуз или заедница со други држави, како едно од најзначајните прашања со кои се предава дел од оригиналниот републички суверенитет и прерогативите на државната власт се делегираат на некој друг надворешен ентитет – било да е тоа лига, алијанса, воен пакт, заедница, комонвелт, протекторат, сизеренат, персонална или реална унија, конфедерација т.е. сојуз на држави, федерација т.е. сојузна држава или други слични хибридни, интегративни и супранационални *suī generis* форми на сојузништво и заедничарење – со Уставот на РМ е предвиден исклучиво **облигаторен референдум** со повисоко, т.е. *апсолутно мнозинство гласови* од вкупниот број запишани избирачи [чл. 120, ст.3 од УРМ]! Ова, како конститутивно прашање *par excellence*, е еден од трите уставно предвидени случаи кога истиот МОРА да се распише и не зависи од волјата на владејачкото мнозинство во Собранието, што значи дека истиот не може да биде ниту факултативен – како што е предвидено во т.н. „Преспански договор“, а ниту консултативен – како што е предвидено во контроверзната собраниска Одлука.

Доколку и го прифатиме крајно проблематичниот став дека милитарната Северно-атланска алијанса НАТО е класична меѓународна организација, а не воен сојуз, па членството во неа е регулирано со чл. 121, а не со чл. 120 од Уставот<sup>12</sup> – ова, во никој случај, не станува збор кога е во прашање третманот на Европската унија. ЕУ е **заедница на држави** и членството во неа автоматски, по сила на устав, го активира чл. 120 од УРМ! Дотолку повеќе, нејзиното претходно име е *Европска заедница*, а многу нејзини земји-членки, во своите уставни, регулираат посебно квалификувано мнозинство за усвојување на нејзините основачки договори,<sup>13</sup> со кои се пренесува дел од националниот суверенитет на оваа наднационална заедница. Таа, по Мастрихтскиот (1992) и Лисабонскиот договор (2009), веќе не е недефиниран меѓународно-правен ентитет *in statu nascendi*, туку прерасна во изградена реална унија со изразени федерални елементи и со натамошна тенденција за поизразена степенеста интеграција во следниве области: зона на слободно движење и трговија; заеднички пазар; економска, царинска и монетарна унија со своја централна банка и сопствена валута; политичка и целосна/потполна унија – со свое примарно законодавство, со свои органи, судови, па дури и со свое засебно „европско

<sup>12</sup> Таков став, за жал, зазема и Уставниот суд на РМ во своето *Решение У.бр 89/2017* (7.II.2017) со кое не поведе постапка за оценување на уставноста на собраниската „Одлука за стапување на Република Македонија во членство во Северно-атлантската договорна организација – НАТО, бр. 88-4670/1“ од 23 декември 1993 год. (Сл. весник на РМ - 78/1993), која беше донесена со апсолутно, а не со 2/3 мнозинство гласови.

<sup>13</sup> Види го, на пример, чл. 28, ст.2 од актуелниот *Устав на Грција* (1975), кој предвидува 3/5 парламентарно мнозинство за ратификување на договори за интеграцијата и членството во ЕУ.



државјанство“.<sup>14</sup> Впрочем, токму поради високиот и напреден степен на сојузување, референдумите за членство во ЕУ не се ништо ново во европската историја и нив ги применуваа повеќе сегашни земји-членки: Франција, Ирска и Данска (сите во 1972); Велика Британија (1975); Австрија, Финска и Шведска (во 1994); Малта, Словенија, Унгарија, Литванија, Словачка, Полска, Чешка, Естонија и Латвија (во 2003); и последно Хрватска (2012).<sup>15</sup>

Нерешливиот проблем кој владејачката коалиција на СДСМ и ДУИ самата себе си го нанесе настанува кога ќе се истражи дека, всушност, македонското Собрание никогаш нема донесено формална **одлука за членство во ЕУ**, онака како што има донесено Одлука за членство во НАТО бр. 88-4670/1 (23.XII.1993)! А чл. 120 од Уставот предвидува дека само ваквата одлука – која, патем речено, треба да е предложена барем од еден од вкупно трите овластени предлагачи и да е донесена со квалификувано 2/3 мнозинство гласови во парламентот – ќе биде предмет на дополнителна и задолжителна референдумска верификација. Според нашите педантни правно-историски истражувања, во односите ЕУ-МК постојат само три Декларации (1998, 2000 и 2004)<sup>16</sup> и еден меѓународен договор, наречен Спогодба за стабилизација и асоцијација (2001),<sup>17</sup> плус формално поднесена Апликација за членство (22.III.2004), која се случи еден месец по трагичното загинување на претседателот Борис Трајковски, кога тогашниот македонски премиер – г. Бранко Црвенковски, за време на ирското претседателствување, во Даблин го поднесе ова официјално *Барање за членство во ЕУ*. Но, сепак, недозволиво и противуставно е тоа што изостанува предвидената и толку бараната фамозна „Одлука за членство во ЕУ“ – како изрично предвиден општ писмен акт *ex constitutionis*!

Ова е така затоа што таквата одлука, вообичаено, се носи по завршувањето на долгите претпристапни преговори, кога се упатува и **официјална покана за членство**, по што се оди на референдум. А имајќи го предвид фактот дека и во најоптимистичните сценарија нашата земја, како дел од периферијата на т.н. Западен Балкан, не се очекува полноправно да пристапи во ЕУ до 2035 или 2045 година, останува спорно зошто доносителот на Одлука за распишување на референдум сега – петнаесет, дваесет или дваесет и пет години порано – распишува референдум за нешто што е сосем неизвесно дали и кога ќе се случи, имајќи ја предвид динамиката на преговарање и хармонизацијата на нашето национално законодавство со она на ЕУ (фр. *Acquis communautaire*).

### 3. Консултативниот референдум може да биде само претходен, но не и дополнителен

Преку јуриспруденцијално и нормативно толкување на клучниот чл. 27 од Законот за референдум, недвосмислено можеме да заклучиме дека консултативниот референдум може да се распише само како **претходен референдум**, односно исклучиво „за претходно консултирање на граѓаните за прашања од пошироко значење“ – што во случајов не е испочитувано, бидејќи т.н.

<sup>14</sup> Така и: Сашо Георгиевски, *Вовед во правото на Европската унија*, УКИМ, Скопје, 2010, 23; Трајан Бендевски, *Право на Европска унија*, Правен факултет, Скопје, 2001, 155; Карен Олтер, *Воспоставување на супрематија на Европското право*, Арс ламина, Скопје, 2012; Љ. Фрчкоски, В. Топурковски и В. Ортаковски, *Меѓународно јавно право*, Табернакул, Скопје, 1995, 279; Димитар Бајалциев, *Вовед во правото – Држава*, Европа 92, Кочани, 1999, 299; Светомир Шкариќ, *Уставно право*, Култура, Скопје, 2015, 754.

<sup>15</sup> Постојат и случаи на *науспешни референдуми* за членство или за отчленување од ЕЕЗ/ЕУ: Норвешка во два наврати одби да биде членка (1972 и 1994); а Гренланд и Велика Британија ја напуштија Унијата (1985 и 2016).

<sup>16</sup> *Декларација за развој на односите на Република Македонија со Европската унија* (Сл. весник на РМ - 7/1998, стр. 352); *Декларација за подигнување на нивото на односите на Република Македонија со Европската унија* (Сл. весник на РМ - 99/2000, стр. 5380); и *Декларација за поднеување на барање за членство на Република Македонија во Европската унија* (Сл. весник на РМ - 7/2004, стр. 2).

<sup>17</sup> *Закон за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји членки* (Сл. весник на РМ - 28/2001).

Преспански договор за кој би се гласало е веќе заклучен, склучен, потпишан и во два наврата изгласан, т.е. поминат низ собраниска процедура!? Останува спорно и зошто Собранието на РМ не го искористил членот 24 од Законот, кој му дава право да распише референдум „за потребата од ратификација на меѓународни договори“ – туку малициозно ги стави граѓаните пред свршен чин, без реална можност за интервенција. Притоа, противправно им го одзема и сувереното право тие да одлучуваат, по пат на непосредно изјаснување, за едно од најважните идентитетски прашања, а тоа е прашањето за името на државата, како дел од статусниот корпус на *правото на самоопределување* на сите цивилизирани народи.

Следствено на правниот принцип познат уште од Римското право, дека „непознавањето на правото му штети првенствено на оној кој не го познава“ (*ignorantia iuris nocet*), не може штетноста од ваквото перфидно дејствие на **изигрување на законите** (*fraudem leges*) и од овој правен галиматијас во кој се најде парламентот по сопствена вина, со една ваква небулозна одлука, перфидно да му се потпикнува и префрла на народот.

#### 4. Граѓаните, а не Собранието, се апсолутниот суверен!

Законот за референдум прецизира дека одлуката што е донесена на облигаторниот референдум за сојузување со странски држави е задолжителна (чл. 29, ст.2 од ЗРДОНИГ), што недвосмислено значи дека во случајов не постои ниту најмала можност да стане збор за консултативен, туку само за **обврзувачки референдум** [„референдум за одлучување“] – чијашто одлука е правно задолжителна за сите! Обврзувачкиот карактер на вака донесената референдумска одлука експлицитно и императивно ја дефинира појаката положба на *директната vis-à-vis индиректната демократија*, односно на граѓаните во однос на парламентот и суптилно ја открива концепцијата на чл. 120 од Уставот. Тој член не остава простор за поинакво „креативно толкување“ и безусловно тврди дека штом граѓаните се повикани да се изјаснат на ваков референдум, тогаш нивната одлука е конечна, правосилна и извршна за Собранието (т.н. правен режим на *ius cogens*). Можело да биде поинаку, но не е!

Според тоа, Собранието на РМ, како доносител на Одлуката, овие прашања не смее да ги пренебрегне, ниту да ги преуреди, заобиколи или, пак, да засегне во нивната суштина – оти парламентот не може самиот, како секундарна „создадена власт“ (фр. *pouvoir constitue*), да го твори и уредува сопствениот однос кон граѓаните и другите носители на власта по прашањата што веќе ги уредил уставотворецот, како примарна „**создавачка власт**“ (*pouvoir constituant*). Со распишувањето несоодветниот, т.е. консултативен референдум, за правно прашање за кое и Уставот и Законот предвидуваат задолжителен, се урива носечкиот столб на чл. 120 од УРМ – задолжителноста на одлуката донесена на референдум, а со тоа и целата конструкција на интернационалното сојузување на нашата држава во повисоки и сложени форми на заедница или сојуз со други земји. На овој начин, преку очигледна злоупотреба на власта и флагрантно извртување на правото, до непрепознатливост се релативизира уставната релација помеѓу граѓаните и парламентот и истата се *деконституционализира* – преку создавање основ, на мала врата, одлуката на граѓаните на ваквиот вид референдум да не биде обврзувачка за Собранието, што *in concreto* е правно невозможно и недопустливо.

#### 5. Да се запре власта, тоа е суштината на Уставот

Конечно, со распишувањето на недозволениот консултативен референдум за овие најважни прашања за кои уставотворецот јасно предвидел облигаторен и обврзувачки референдум – Собранието цели кон тоа, неосновано, да им ја одземе одлучувачката позиција на граѓаните што изрично им ја гарантира Уставот! Ова, во крајна линија, е спротивно и на чл. 2, ст.2 и чл. 73, ст.4 од Уставот, кој референдумот – како врховен облик на народна, односно непосредна, т.е. **директна демократија** (*direct democracy*) – не го дефинира како некаква си

церемонијална форма на советување или просто „опипување на пулсот на граѓаните“, туку како империјална и изворна форма на нивно учество во „остварување на ВЛАСТА“ (*imperium*)!

Вака конципираната собраниска одлука се коси и со смислата, духот и супстратот на чл. 2 од Законот за референдум, како *lex specialis* за оваа материја, кој референдумот поимно го определува како **потестативна моќ на електоратот** за оригинално и мериторно решавање по одредени важни прашања во последна инстанца, поточно го дефинира како „облик на непосредно изјаснување на граѓаните во ОДЛУЧУВАЊЕТО за одделни прашања од надлежност на Собранието“ (*auctoritas/potestas*), а не како облик за нивно обично анкетање!? Оттука, доносителот на спорниот акт не може да се смета себеси за слободен, на неумесен, самоволен и силеиски начин, да дорегулира уставни прашања по свое наоѓање секогаш кога за тоа нема да најде изречна забрана во Уставот – оти, во крајна линија, Уставот не е список на желби, забрани или дозволи, туку супериорен и највисок државно-правен акт (*lex superioris*)! Не е случајно тоа што тој содржи основни, бланкетни и генерички норми (*lex fundamentalis*), со кои се уредуваат односите на точно определен начин, а не на некој друг, имагинарен или крајно произволен начин.

## БИБЛИОГРАФИЈА:

### Книги и монографии

- Бајалциев, Димитар. *Вовед во правото – Држава*. Кочани: Европа 92, 1999.
- Бендевски, Трајан. *Право на Европска унија*. Скопје: Правен факултет, 2001.
- Георгиевски, Сашо. *Вовед во правото на Европската унија*. Скопје: УКИМ, 2010.
- Олтер, Карен. *Воспоставување на супрематија на Европското право*. Скопје: Арс ламина, 2012;
- Фрчкоски, Љ., Топурковски В. и Ортаковски В. *Меѓународно јавно право*. Скопје: Табернакул, 1995.
- Шкарик, Светомир. *Уставно право*. Скопје: Култура, 2015.

### Специјализирани енциклопедии и речници

- Berger, Adolf. *Encyclopaedic Dictionary of Roman Law*. New Series, Vol. 43, Part 2. Philadelphia: The American Philosophical Society (+ DIANE Publishing), 1953 [Reprinted 1980 and 1991].
- Romac, Ante. *Rječnik latinskih pravnih izraza – Vademecum iuridicum*. Zagreb: Informator (ed. „Informatorovi Rječnici“), 1985.

### Нормативни прописи

- \**Code of Good Practice on Referendums*. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Council of Europe. Strasbourg: 2007.
- \**Декларација за развој на односите на Република Македонија со Европската унија* (Сл. весник на РМ - 7/1998).
- Декларација за подигнување на нивото на односите на Република Македонија со Европската унија* (Сл. весник на РМ - 99/2000).



*Декларација за поднеување на барање за членство на Република Македонија во Европската унија (Сл. весник на РМ - 7/2004).*

*Закон за кривичната постапка (Сл. весник на РМ - 150/2010 и 100/12, 142/16).*

*Закон за парнична постапка (Сл. весник на РМ - 79/2005 и 110/08, 83/09, 116/10, 7/11 ПТ).*

*Закон за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република*

*Македонија и Европските заедници и нејзините земји членки (Сл. весник на РМ - 28/2001).*

*Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните (Сл. весник на РМ – 85/2005).*

*Службен допис на Претседателот на РМ бр. 08-711/2 (25.VI.2018)*

### **Интернет страници**

[www.academia.edu](http://www.academia.edu)

[www.ekathimerini.com](http://www.ekathimerini.com)

[www.mkd.mk](http://www.mkd.mk)

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

[www.vlada.mk](http://www.vlada.mk)

[www.ustavensud.mk](http://www.ustavensud.mk)

---

**ПРИКАЗ НА ЗАКОНОТ ЗА АДВОКАТИТЕ ЗА КРАЛСТВОТО НА СРБИТЕ, ХРВАТИТЕ И СЛОВЕНЦИТЕ ОД 1929 ГОДИНА**

**Апстракт:** Адвокатурата, како правна професија, не е творба на новото, модерно време. Адвокатите, како заштитници на правно неуката странка, своите услуги ги давале уште од времето на моќниот Рим. Како се менувале времињата, владетелите, политичките услови и општествените потреби, така, адвокатите и адвокатурата добивале законски одредби кон кои морале да се придржуваат. Овој труд е приказ на еден конкретен закон, во еден конкретен историски период, а изработен е со цел да се прикажат условите и начините со кои адвокатите постапувале, кои биле нивните права и обврски, како се станувало адвокат и како бавењето со адвокатурата престанувало и да се прикаже еден закон кој важел и на територијата на Република Македонија, кон кој се придржувале адвокатите од тоа време. Во исто време, овој труд, има за цел да ја прикаже значајната улога и автономија која ја имал адвокатот во тој конкретен историски период.

**Клучни зборови:** *правник, адвокат, закон, историја, историски период, општество*

ATANASOVSKA-CVETKOVIC Aneta

**REVIEW OF THE LAW ON ADVOCATES FOR THE KINGDOM OF SERBS, CROATS AND SLOVENES FROM 1929**

**Abstract:** The advocacy, as a legal profession, is not a creation of the contemporary, modern times. Lawyers, as protectors of a legally ignorant party, have provided their services since the time of powerful Rome. Thus, as times, rulers, political conditions and social needs changed, lawyers and advocacy received legal provisions, legal rules to which they had to adhere. This paper is an overview of a specific law, in a specific historical period, and it was written to show the conditions and ways in which the lawyers acted, what were their rights and obligations, how the lawyer became a lawyer, how the advocacy was terminated and to present a law that was applicable and valid on the territory of the Republic of Macedonia, to which the advocates of that time adhered to the regulations. At the same time, this paper aims to show the important role and autonomy of the lawyer in that concrete historical period.

**Keywords:** *lawyer, advocate, law, history, historical period, society*

**ВОВЕД**

Историските услови кои биле присутни на овие простори пред донесување на Законот за адвокатите од 1929 година укажуваат на мноштво политички превирања и случувања. Имајќи ја во вид Првата Светска Војна, која само што била завршена и Балканските војни, чии резултати се огледале во поделбата на Македонија помеѓу Грција, Бугарија и Србија, историјата говори дека територијата на денешна Република Македонија потпаднала во рамките на тогашното Кралство на Србите, Хрватите и Словенците<sup>1</sup> кое било формирано на 01.12.1918 година.

Сé со цел обединување и формирање на единствен правен систем кој ќе важи на целата територија на тогашното Кралство СХС, тогашната власт се сретнува со шест различни правни

---

<sup>2)</sup>Во понатамошниот текст: Кралство СХС



подрачја<sup>2</sup>, кои ќе мораат да бидат внесени во еден единствен систем. Како најкарактеристични подрачја биле сметани подрачјата на Босна и Херцеговина и Македонија, бидејќи на овие територии владеел правниот систем на шеријатското право.

Имено, на територијата на денешна Република Македонија која влегла во рамките на Кралството СХС, во тоа време, токму поради шеријатското право не можело да се говори за закон кој ќе биде наметет за адвокатите. Дотолку повеќе, не можело да се говори и за адвокатурата како професија во тој историски момент. Би можело да се каже дека за појавата на адвокатите и адвокатурата во Македонија битна историска улога игра Малдотурската револуција (1908г.), па, под тие услови се јавуваат и првите адвокати чија положба не била утврдена и можеле да извршуваат разновидни работи, а не само судски.<sup>3</sup>

Во вакви услови (политички, територијални и законодавни), унификацијата и создавањето на еден единствен правен систем траело долго. Се работело во различни групи и комисији, за после подолг период да се создадат и првите закони кои ќе бидат единствени и важат на целата територија на тогашното Кралство СХС. На полето на законите поврзани за правосудството, а особено на законот кој ќе биде наменет за адвокатите работеле значајни адвокатски имиња од тоа време. Целта на оваа работна група била создавање на слободна и независна адвокатска професија. Предвесник на Законот за адвокатите од 1929 година бил „Адвокатски (одвјетнички) закон од 1921 година. Сепак, овој закон бил сосема недоволен да се изгради една солидна и значајна и автономна професија каква што е адвокатурата и недоволен да се формира угледната професија адвокат.

Следуваат мноштво дообработки и предлози за нов закон кој ќе биде, ако може да се каже, достоин за автономната професија адвокат, неговата работа како и неговата заштита. На крајот, на ден 17.03.1929 година во Белград е прогласен Законот за адвокатите, кој важи за сите адвокати на целата територија на Кралството СХС, кое од 06.01.1929 година е преименувано во Кралство Југославија.

## 1. ЗАКОН ЗА АДВОКАТИТЕ НА КРАЛСТВОТО НА СРБИТЕ, ХРВАТИТЕ И СЛОВЕНЦИТЕ

Имајќи го во вид формирањето и распуштањето на Кралството СХС, шестојануарската диктатура и донесувањето на Законот за адвокатите, историјата смета дека станува збор за еден од најуспешните и најзначајните закони кои допринеле во унификацијата на правниот систем на ова подрачје во тоа време. Не смее да се изостави и фактот дека станува збор за закон, современ за тоа време, кој е работен по примерите на европските закони. Се има став дека овој закон претставува врвно достигнување и издигање на адвокатот на едно незамеливо ниво на дел од општеството во тоа време. Законот, говори историјата, е основа за процветување на адвокатурата на просторите на тогашна Југославија, па сè до избувнувањето на Втората светска војна.<sup>4</sup>

### 1.1 Општи наведувања за Законот

Веќе беше речено дека законот е донесен 17.03.1929 година во Белград. Од самиот текст на законот, од објавата во тогашните службени весници, може да се согледа дека овој закон е донесен на предлог на тогашниот министер за правда д-р М. Скршиќ. Се работи за закон составен од 129 членови поделени во XVII глави. Доколку внимателно се прочита овој закон ќе се согледа дека постојат два битни столба кој го градат овој закон: уредувањето на адвокатурата и организационата структура на адвокатурата. За потребите на овој труд ќе биде разгледан само

<sup>3</sup> Сатува збор за следните подрачја: 1. Подрачје Кралство СХС, 2. Подрачје Црна Гора, 3. Банска Хрватска, 4. Подрачје Војводина, Меѓумурје и Прекумурје, 5. Подрачје Словенија, Далмација и делови од Истра и 6. Подрачје Босна и Херцеговина.

<sup>4</sup> Никола Мемедовиќ, Создавање на Кралството СХС во Историја на Југословенската адвокатура, книга II, Белград, 2000, 15-24.

<sup>5</sup> Мемедовиќ, op.cit. 92

првиот столб, односно ќе се разгледува уредувањето на адвокатурата во тој конкетен историски период.

Што се однесува до вториот столб (организационата структура на адвокатурата), во него се сместени одредбите кои се однесуваат на адвокатските комори (чл.37-48), правото на надзор и дисциплинското право (чл. 49- 59), дисциплинска комисија (чл. 60-70), дисциплинска постапка (чл. 71- 92), правни лекови против пресудата и другите одлуки на дисциплинската комисија (чл.93- 101), адвокатска дисциплинска комисија во Касациониот суд (чл. 102-111), повторување на дисциплинската постапка (чл. 112-116), службени тоги (чл.117), осигурување на адвокатите (чл.118), такси (чл.119) и на пискаралата и надриписарите (чл.120).

Секако, и Законот за адвокатите од 1929 година има свои преодни и завршни одредби кои се сместени во главата XVII во членовите 121 до 129.

## 1.2 Стекнување со адвокатурата

Станува збор за законските одредби сместени во глава I, а се однесуваат на начинот на кој може да се стане адвокат и кој може да биде адвокат.

Уште во времето на Кралството СХС адвокатурата претставувала занимање со јавен карактер, претставувала дел од јавниот поредок со своевиден углед и авторитет на адвокатите. Адвокатите, пак, како дел од јавниот поредок имале своја благородна, општествена должност, пред сè, да помагаат совесно и чесно, а своето правно, стручно знаење да го сосредоточат на давање правни совети на поединците кога тоа го бараат од нив. Со цел на исполнување на законските услови, тие морале и можеле да влијаат врз странките за нивно смирување. Оттука, може да се заклучи дека адвокатот уживал углед во тогашното општество. Во иста насока, а во согласност со законот, адвокатите застапувале пред судовите бранејќи ги правата и интересите на своите клиенти, но и помогале, не само на судовите туку и другите органи на власта (како и самоуправните институции) да ја донесат правичната одлука.<sup>5</sup> Од самиот почеток на законот може да се открие дека истиот адвокатурата ја уредува како достоинствена професија, полна со одговорност, но и неопходна потреба од соодветно знаење како би се доизградила или би се задржало нејзиното достоинството. Не станува збор за чиновништво или администрација, туку за дејност која тогашното општество је кренало на мошне завидно ниво. Дури би можело да се каже дека станува збор за дејност која директно влијалела или би влијаела на општествените промени, а адвокатот е тој кој стоел на одбрамбениот бедем на законитоста, примената на законите и донесувањето на правични одлуки.

Но, законодавецот, иако директно не влијае врз адвокатурата и адвокатите, сепак пропишува минимални услови кои мораат да бидат исполнети. Стои позади тоа дека адвокатурата односно адвокатскиот сталеж е независен<sup>6</sup>, на тој начин пропагирајќи и утврдувајќи ја автономијата на адвокатурата, но ги бара следните услови: државјанство, деловна и правна способност. Како битен услов се наведува и завршувањето на правниот факултет, но не само во Кралството СХС, туку правниот факултет, законот дозволува, може да биде завршен и во странство. Во Кралството СХС бил пропишан и услов за завршувањето на стажирањето<sup>7</sup>, полагањето на адвокатскиот или судскиот испит за адвокатот да може да го „испече занаетот“, но и да го потврди своето знаење и вештина како би докажал дека е достоин и има знаење да се занимава со адвокатурата.<sup>8</sup>

Кога се говори за стекнувањето со адвокатура, мора да се напомене и тоа дека законодавството на тогашното Кралство СХС наметнувало и услови под кои, во ниеден случај,

---

<sup>6</sup>) Чл.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>7</sup>) Чл. 49, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>8</sup>) Во законот се нарекуваат вежби кои биле изведувани во времетраење од 5 години, од кои една година приправникот морал да помине во суд, три кај адвокат, а една година во обивинителството, кај јавен бележник или во административна служба.

<sup>9</sup>) Чл. 2, Закон за адвокатите 1929 г.

едно лице не може да се бави со адвокатурата и покрај начелото на слободна адвокатура. Така, на прво место, законодавецот изрекува дека кривичната осуда е една од основните препретки за бавање со адвокатура. Во тој правец, лицето на кое му било изречена осуда од стана на кривичниот суд немало законска способност да се занимава со адвокатура.<sup>9</sup> Водејќи сметка за адвокатурата како угледна професија, законодавецот пропишувал дека адвокат не смеело да биде лице чие занимање било спротивно на угледот, честа или независноста на адвокатот. Но, законодавецот наведува и дека секој оној кој со своето однесување или работа, себе се довел во ситуација на недоверба не можел да биде адвокат. Истиот закон не дозволувал на вработените во државниот апарат да се бават со адвокатурата и да бидат адвокати, но дозволувал на хонорарните професори на универзитетите или наставниците во стручните школи во исто време да бидат и адвокати. На овој начин, законодавецот, почитувајќи го начелото на автономија на адвокатурата, прави сегрегација и потврдува дека адвокатурата и адвокатите се дел од општествениот живот, но не се државна администрација, туку себе засебна хомогена група (фела).<sup>10</sup>

За да биде стекнувањето со адвокатура комплетно, за да може адвокатот да практикува своја пракса, завршниот чин, како што наведува законодавството на тогашното Кралство СХС, е упис во именикот на адвокатите при Адвокатската комора.<sup>11</sup> Стекнувањето со адвокатура се завршувало со положување на заклетва,<sup>12</sup> а уписот на адвокатот во адвокатскиот именик бил објавуван во службените весници.

Адвокатот својата пракса (адвокатура), согласно тогашниот закон, морал да ја извршува од седиштето-канцеларијата во местото во кое сам ќе го одбере. Во исто време, адвокатот имал право да го промени седиштето, но со претходна најава до Адвокатската комора односно на нејзиниот одбор три месеци пред да го изврши преселувањето.<sup>13</sup> Но, секој адвокат од тоа време морал да има на ум дека не смеел да има филијали на својата канцеларија, како и тоа дека не смеел да работи во друштво со лице кое не е адвокат.<sup>14</sup> Вториов дел од законското решение укажува на тоа дека во времето на Кралството СХС откако ќе се стекнела адвокатурата, на адвокатот му била оставена можноста адвокатурата да ја извршува сам или во друштво со адвокат.<sup>15</sup>

### 1.2.1 Адвокатски приправници, чекор пред стекнување со адвокатурата

Погоре во текстот веќе беше спомнато дека приправничкиот стаж (вежби), како еден од условите за да може едно лице да се стекне со адвокатура, траел, во тоа време, 5 години, од кои три морал да ги помине на вежби кај адвокат. Законодавецот ги конкретизирал правилата кои морало да бидат почитувани од страна на адвокатските приправници.

Било наложено на Адвокатската Комора уредно, освен на адвокатите, да води именик и на адвокатските приправници.<sup>16</sup> Биле назначени низа од законски правила кои се однесувале за приправниците. Секој нов приправник морало да поднесе и потпише молба за упис во именикот на приправниците. Во исто време, молбата морала да биде потпишана и од страна на адвокатот

<sup>10</sup> Чл. 4, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>11</sup> Чл. 4 и чл.33, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>12</sup> Чл. 6, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>13</sup> Чл. 8, Закон за адвокатите 1929 г. Заклетвата, во тоа време, гласела: „Јас --- стапувајќи во редот на адвокатите се колнам на семојниот Бог и давам чесен збор дека верен на кралот на Кралството Југославија кој е на власт ќе бидам, дека до законот совесно ќе се придржувам, и дека со големо залагање, совесно ќе ја застапувам правдата и ќе ја вршам својата должност. Така, нека ми е Бог на помош.“

<sup>14</sup> Чл. 34, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>15</sup> Чл. 20, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>16</sup> Под друштво, во тоа време, се подразбирало извесно трговско друштво, здружение од најмалку двајца адвокати.

<sup>17</sup> Чл. 9, Закон за адвокатите 1929 г. Во понатамошниот текст: приправници.

кај кој приправникот ги изведувал своите вежби.<sup>17</sup> Адвокатот бил должен, без одлагање, да го пријави денот кога приправникот отпочнал со својата работа (вежби), како и секо постапување на приправникот и секој престан кој надминува време траење од еден месец.<sup>18</sup>

За еден приправник да се стекне со адвокатура, откако ќе протекнел периодот за вежби во времетраење од пет години, несомнено, во времето на Кралството СХС, неопходно било приправникот да полага адвокатски испит, кој се полагал во Апелациониот суд, пред комисија.<sup>19</sup> Адвокатскиот испит се изведувал и писмено и усмено, а усмениот испит бил изведувач јавно<sup>20</sup>, на кој приправникот требало да покаже соодветно теориско и практично разбирање и знаење поврзани за законските прописи.<sup>21</sup> На крајот, доколку адвокатскиот приправник не го покаже потребното знаење и не го положи адвокатскиот испит, во тој случај следувала санкција. Санкцијата, во согласност со законот, била одредена во форма на забрана. Значи, адвокатскиот приправник кој не го положил адвокатскиот испит му следувала забрана за полагање за време од шест месеци. Но, ако, и после протекот на забраната од шест месеци, не го положил адвокатскиот испит, адвокатскиот приправник можел да го полага само уште еднаш и тоа после протекот од една година од последното полагање. Доколку и тогаш не го положил испитот, приправникот го губел правото на полагање, а со самото тоа да стане адвокат, како и бавењето со угледната професија адвокатура.<sup>22</sup>

Што се однесувало до правата и обврските кои ги имале адвокатските приправници во тоа време, неспорен е фактот дека тие биле истите оние права и обврски кои ги имале адвокатите. Значи, одредбите од законот кои биле посветени на правата и обврските на адвокатите сходно се применувале и на адвокатските приправници.<sup>23</sup>

Оттука, може да се дојде до заклучокот дека законодавството на Кралството СХС, а потем и на Кралството Југославија и те како водело сметка за почитување на начелата на автономија и слобода на адвокатурата како самостојна и угледна професија од една страна. Од друга страна, пак, несакајќи авторитетот и угледот на адвокатурата да биде уништен, наметнува строги законски правила кои требало да бидат исполнети за едно лице да се стекне со адвокатурата, станувајќи, прво адвокатски приправник, а потоа и адвокат.

### 1.3 Престанување на адвокатурата

За целото време на траење на адвокатурата односно преземањето на правни работи во име и за сметка на странката, застапувањето на истата пред судовите и другите државни и јавни органи и давањето на правните совети, адвокатот е должен да постапува чесно и одговорно чувајќи го угледот на адвокатскиот сталеж. Но, што се случувало во ситуациите и кои биле тие ситуации кои доведувале до престанување на адвокатурата? Законот за адвокатите од 1929 г. предвидува и престанок на адвокатурата во конкретни ситуации.

Во прва линија, Законот за адвокатите од 1929 г. предвидувал престанување на адвокатурата во случај ако лицето го изгубило државјанството. Овој законски услов укажува на уште еден чекор во прилог на штитењето на адвокатурата и адвокатите како “еснаф,.. Тоа значело дека само и само ако адвокатот бил државјанин на Кралството СХС можело да се бави со адвокатурата. Губењето на државјанството, по автоматизам, значело и престанување на адвокатурата.<sup>24</sup>

---

<sup>18)</sup> Согласно законските одредби, приправникот требало да помине три години на вежби кај адвокат од вкупно пет години кои биле задолжителни за приправниците.

<sup>19)</sup> Времето поминато на војна вежба се сметало за време поминато на вежби.

<sup>20)</sup> Чл. 13, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>21)</sup> Чл. 14, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>22)</sup> Чл. 15, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>23)</sup> Чл. 17, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>24)</sup> Чл. 35, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>25)</sup> Чл. 36, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.



Престанувањето на адвокатурата настапувало и во ситуации кои биле поврзани со финансиското работење на адвокатот. Така, со паѓање во стечај и отварање на стечајна постапка врз имотот на адвокатот, тој го губел правото да се занимава со професијата, а тоа повлекувало и престанок на адвокатурата. Но, и во случај да постои судска одлука да не се отвори стечајната постапка за оние случаи кога имотот на адвокатот не бил доволен да се покријат трошоците на стечајната постапка, и во вакви случаи се приобегнувало кон престанување на адвокатурата.<sup>25</sup>

Неспорен е фактот дека адвокатурата престанувала со бришење на адвокатот од именикот на адвокатите.<sup>26</sup> За адвокатот да предизвика бришење од именикот на адвокатите, освен на свое барање, тој мора да се занимава со работи кои не се дозволени и не се во согласност со Законот за адвокатите. Станува збор, пред сè, за занимавање со работи кои се неспови со положбата, угледот, честа и независноста на адвокатите.<sup>27</sup> Во исто време, адвокатурата ќе престане и ако адвокатот ја обавува својата адвокатура паралелно со вршење на државна или било која друга јавна или приватна служба која извршува за месечен надомест-плата. Во овие две подвлечени ситуации Адвокатската комора го повикувала адвокатот, во одреден рок, да престане со вршење на таквите работи. Доколку адвокатот не постапи во согласност со барањето на Адвокатската Комора, тогаш бивал избришан од именикот на адвокати, а со тоа престанувала и адвокатурата.<sup>28</sup>

Адвокатурата престанувала и во случаи кога адвокатот бил кривично осуден со осудителна пресуда и тоа го чинело недостоен за вршење на адвокатурата затоа што сторувајќи го кривичното дело, а и осудителната пресуда, го чинел недостоен за бавење со адвокатурата и го прекршил правилото за штитењето на угледот на адвокатскиот сталеж.<sup>29</sup> Од друга страна, пак, и дисциплинската одговорност, односно дисциплинската пресуда повлекувала престанување на адвокатурата откако ќе се затвори дисциплинската постапка и адвокатот ќе се огласи за виновен.<sup>30</sup>

Законот за адвокатите од 1929 година, во членот 36, став 1, како причина за престанувањето на адвокатурата го наведува одрекувањето. Така, законодавецот остава на адвокатот, по своја воља, да се одрече и престане со извршувањето на адвокатската пракса.

И на крајот, секако, со смртта која како природен настан настапува кај секое лице, доколку истата настапи и кај адвокатот, последицата била престанување и на адвокатурата.

Вака презентираните начини за престанување на адвокатурата оставаат можност да се заклучи дека станува збор за еден мошне стабилен и добро смислен, утврден и разработен закон пред да биде изгласан и исиот да стапи на сила.

## 2. ПРАВА И ДОЛЖНОСТИ НА АДВОКАТИТЕ ВО СОГЛАСНОСТ СО ЗАКОНОТ ЗА АДВОКАТИТЕ ОД 1929 ГОДИНА

Имајќи го во вид целиот опсег на работните дејствија кои може да ги презема адвокатот, основните дејствија, ако може така да се каже, се сведуваат на заштита на правно неуката странка како и застапувањето пред судовите доколку некое нејзино право е загрозувано или повредено. Значи, за да може да се генерализира сликата која се однесува на правата и должностите на адвокатот во тоа време треба на ум да се има застапувањето на странката која се вршела врз основа на дадено полномошно<sup>31</sup> или пак договор за полномошно.

<sup>26)</sup> Чл. 36, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>27)</sup> Чл. 36, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>28)</sup> Чл. 33, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>29)</sup> Чл. 33, ст.2, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>30)</sup> Чл. 36, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>31)</sup> Чл. 71-92, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>32)</sup> Полномошното претставува овластување кое го добива адвокатот да постапува во име и за сметка на странката за дејствата и правните работи кои се наведени во истото.

Така, правата и должностите на адвокатот настанувале во оној момент кога од него ќе била побарана професионална услуга или помош при заштита на нечие право, а при тоа му било дадено полномошно за да може да постапува во име и за сметка на својата странка<sup>32</sup> и бил должен да состави и потпише записник на кој биле точно наведени сите оние работи кои му биле доделени, а адвокатот ги прифатил да ги изврши.<sup>33</sup> Во тој правец, законодавецот од времето на Кралството СХС во Законот за адвокатите од 1929 година ја посветува главата III токму на правата и должностите на адвокатите во тоа време.

Пред сè, законодавецот од тоа време, на адвокатите им наметнува должност која се однесува на чувањето на тајни и на тој начин го структурира и зајакнува односот кој денес го препознаваме како однос адвокат-клиент. Значи, сите тајни кои се изнесени пред адвокатот, сите разговори кои биле водени со него и пред него, а биле кажани во доверба, адвокатот, во согласност со законот, бил должен да ги чува како тајна.<sup>34</sup> На овој начин, на адвокатот му била доделена и должноста да со своето држење, постапување и однесување да ја чува честа и угледот на својот, како што се вели во законот, сталеж.<sup>35</sup> Оттука, авторитетот на адвокатот бил законски заштитен, од една страна, а од друга страна претставувало голема и значајна должност за секој адвокат.

Но, адвокатот не бил само со должност да постапува во име и за сметка на својата странка и да ја застапува пред судовите и пред другите државни и самоуправни власти и јавноправни тела, ами имал и овластување да дава совети за сите правни работи.<sup>36</sup> На тој начин било извршено заокружување на сите дејства и дејности кои адвокатот, како угледен член на сталежот и општеството можел да ги презема.

Затоа што станувало збор за чесна и угледна професија која позади себе имала вложување на труд и соодветно правно знаење, како и губење на време (како што е наведено во законот), на адвокатот му било дозволено правото да договори награда за вложениот труд.<sup>37</sup> Секако, за да се договори награда требало да постои спогодба, а наградата се засметувала врз основа на правилник за наплата кој го одредувал министерот за правда откако ќе ги сослушал Адвокатските Комори и Апелационите судови.<sup>38</sup> Министерот за правда, висината ја одредувал врз основа на едноставноста во постапувањето. Доколку станувало збор за едноставни постапувања и дејствија, министерот дозволувал просечна цена, која низ целото Кралство СХС варираше од место до место и се менувала врз основа на приликите.<sup>39</sup> Иако, во тоа време, судот по службена должност именува адвокат кој ќе ја брани и застапува сиромашната странка, сепак законодавецот дозволувал право на адвокатот да од сиромашната странка бара исплата на награда штом и доколку сиромашната странка имала можност да го плати застапувањето.<sup>40</sup>

Кога говориме за законските одредби кои се однесуваат на правото на договарање на награда на адвокатот, мора да укажеме на тоа дека не секогаш наградата била договорена. Во тоа време, кога не постоела спогодба со која се договарала висината на наградата или висината на наградата не била предвидена во правилникот, се применувале правилата наведени во општиот граѓански законик.<sup>41</sup> Законодавецот предвидува уште едно право на адвокатот, а тоа е правото да ја тужи својата странка заради наплата на својата награда и сторените трошоци.<sup>42</sup> Но, законодавецот, а сè со цел решавање на настанатиот проблем по мирен пат, дозволувал на адвокатот, а и на странката да се обратат до Адвокатската комора за мирно решавање на спорот

---

<sup>33)</sup> Чл. 21, ст.2, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>34)</sup> Чл. 21, ст.3, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>35)</sup> Чл. 21, ст.4, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>36)</sup> Чл. 21, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>37)</sup> Чл. 20, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>38)</sup> Чл. 27, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>39)</sup> Чл. 28, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>40)</sup> Чл. 28, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>41)</sup> Чл. 27, ст.5 и 6, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>42)</sup> Чл. 29, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>43)</sup> Чл. 29, ст.2, Закон за адвокатите 1929 г.

поврзан со побарувањата односно наплатата на наградата и сторените трошоци пред судот кои настанале како резултат на застапување на странката.<sup>43</sup>

Доколку адвокатот или странката не се обратат на Адвокатската комора за мирно решавање на настанатиот спор, адвокатот има право да поднесе тужба заради наплата на своите побарувања од странката без претходно судско одмерување. Сè додека таквата тужба не била поднесена и адвокатот и странката имале право да бараат да се одмери висината на наградата и сторените трошоци од судот. Надлежен суд за решавање на овој спор бил истиот оној суд кај кој било одлучено во прв степен за спорот кој го водел адвокатот во име и за сметка на својата странка.<sup>44</sup> Адвокатот бил должен да поднесе сметка за својата награда и трошоците во оној момент кога одмерувањето на висината е побарано од страна на странката. Доколку адвокатот не донел сметка и не ја приложил пред судот, во тој случај, судот ја одмерувал висината во согласност со наводите и податоците кој ги добивал од странката.<sup>45</sup>

Погоре во точката 2 од овој труд беше спомнато дека правата и обврските на адвокатот почнуваат во моментот кога странката ќе му даде полномошно да постапува во негово име и за негова сметка. Но, кои права и должности произлегуваат од даденото полномошно за адвокатот во времето на Кралството СХС?

Како и секој адвокат, така и адвокатот во времето на Кралството СХС бил должен да постапува по повод правната работа која му била доверена од стана на неговиот работодавец.<sup>46</sup> Постапувањето по повод доверената правна работа траело сè додека траело полномошното и сè додека таквото постапување одговарало и било во корист на странката.<sup>47</sup> Вака поставените правни правила врзани за постапувањето на адвокатот врз основа на полномошно откриваат една сосема нова димензија, а таа е дека полномошното и во тоа време било препознаено и поделено на општо и посебно, со време на траење-до извршување на доверената правна работа. Но, доколку адвокатот го откаже даденото полномошно за извршување на правната работа на својата странка, но не без оправдани причини, тогаш престанува важноста на полномошното, а тоа повлекува извесни правни последици односно права и должности за адвокатот.<sup>48</sup> Ако адвокатот го откаже полномошното на својата странка, во тој случај, има обврска да истата таа странка ја застапува уште триесет дена од денот на откажување на полномошното, а сè со цел на странката да и се даде време да најде нов адвокат и, за тоа време, да не настанат штетни правни последици за странката.<sup>49</sup>

Во случај на престанување на важноста на полномошното, адвокатот има обврска, на барање на странката, да ги предаде сите списи и исправи кои припаѓале на странката.<sup>50</sup> Вака поставената обврска имала и своја спротивност. За адвокатот не бил во обврска да ги врати, издаде списите, концептите и писмата кои му ги напишала странката, доказите за издатоци кои ги сторил и биле врзани за исполнување на работата наведена во полномошното, сè додека странката не му ги подмири сторените трошоци. Но, ако странката изричито бара издавање на истите, тогаш адвокатот има обврска да ги издаде истите, на трошок на странката.<sup>51</sup>

Постоела уште една обврска за адвокатот поврзана за списите и материјалите поврзани со правната работа која била предмет на полномошното. Доколку застапувањето веќе било престанато, адвокатот ја повикала странката да ги преземе списите, а странката не стори јасна

<sup>44</sup>) Чл. 29, ст.8, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>45</sup>) Чл. 29, ст.2, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>46</sup>) Чл. 29, ст.3, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>47</sup>) Законот за адвокатите од 1929 година не поседува јасна одредба дали станува збор за работодавец и полномошник за лицето кое го дава односно прима полномошното. Едноставно, овој закон страната која постапува по применото полномошно е адвокат, а страната која го дава полномошното е странка.

<sup>48</sup>) Чл. 23, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>49</sup>) Чл. 23, ст.1 и ст.4, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>50</sup>) Чл. 23, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>51</sup>) Чл. 24, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>52</sup>) Чл. 24, ст.2, Закон за адвокатите 1929 г.

чинење и нив не ги прземе, во тој случај адвокатот има обврска за чување на списите во време траење од шест месеци од денот на повикувањето.<sup>52</sup>

За адвокатот, во согласност со Законот за адвокатите од 1929 година постои уште една група на права и обврски, доколку може така да се каже, кои се поврзани за полномошното. Адвокатот од времето на Кралството СХС имал право, доколку бил спречен лично да ја заврши доверената правна работа, да ја додели на заменик кој лично ќе го одреди и именува.<sup>53</sup> Во тој правец, наградата и трошоците кои се наменети за заменикот биле во рамките на должностите на адвокатот, а не на странката.

На крајот на оваа глава не смее да се испушти и тоа дека позади секоја несовесно и погрешно водена постапка и позади секој грешно преземен чекор при исполнувањето на правната работа наведена во полномошното или било какво неисправно застапување на странката пред судот, адвокатот бил дисциплински одговорен пред Адвокатската Комора во тоа време. Така, за да сликата биде појасна, адвокатот дисциплински одговарал во следните случаи: а) повредување на своето звање со кое би се нарушила честа и угледот на адвокатскиот сталеж; б) немарност при вршењето на својата должност;<sup>54</sup> в) ако преку платен посредник бара и наоѓа клиенти (странки); г) ако поднесе писмено составено кај надриписар; д) ако на јавно наддавање, на кое ја застапува својата странка, ја купи стварта за која јавно се наддава, за себе или за нему блиска роднина.<sup>55</sup>

Од вака претставените права и обврски кои законски биле наметнати на адвокатите, може да се заклучи дека адвокатурата и вокацијата адвокат во времето на Кралството СХС и неговиот правен наследник Кралството Југославија, била и те како одговорна и сериозна вокација, со ним наменети правни правила кој требало да се почитуваат и на тој начин да се сочува дигнитетот на професијата и самостојноста на адвокатскиот сталеж. Како дополние кон намерата за зачувување на адвокатскиот сталеж и неговиот углед и авторитет се воведени и дисциплинските мерки кои претставувале казна за секој еден адвокат кој несоодветно и неодговорно ќе постапувал во својата адвокатска пракса.

### 3. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Имајќи ја во вид историската слика на Република Македонија и политичките превирања кои се дел од таа слика, сме на ставот дека Законот за адвокатите од 1929 година е правнонаважечки закон на територијата на Република Македонија од тоа време, наменет за адвокатите и адвокатурата како дел од општествениот систем. Овој закон претставува значаен белег за еден историски период и претставува значаен резултат на големите заложувања и напор кои ги вложиле тогашните адвокати за создавање на еден применлив закон, поставувајќи ги основите на една значајна професија, која била нераскинлив дел од тогашното општество. Но, да не заборавиме дека историјата на адвокатите, адвокатурата и законите ним наменети не почнуваат од овој закон. Единствено сакаме да укажеме дека овој закон е првиот закон кој важел и бил применуван и на територијата на денешна Република Македонија.

При читањето и разработката на законот за адвокатите од 1929 година првичниот впечаток е дека се работело за прилично модерен и современ закон. Овој современ закон допринел во унификацијата на законодавството на тогашното Кралство СХС и неговиот правен следбеник Кралството Југославија. Како што наведуваат истражувањата поврзани за тој период од историјата со овој закон се декларира независноста и самостојноста на професијата адвокат и во исто време овој закон ја втемелува сигурноста на адвокатот. Во тој правец, адвокатот како дел од општеството, со помош на овој закон се штити од загрозувањето на интересите на професијата

---

<sup>53</sup>) Чл. 24, ст.3, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>54</sup>) Чл. 25, ст.1, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>55</sup>) Чл. 50, Закон за адвокатите 1929 г.

<sup>56</sup>) Чл. 51, Закон за адвокатите 1929 г.



и мешањето во истите од било кој дел од апаратот на власта. Преку овој закон, адвокатот добива целосно вреднување на неговата професија која е сегмент од општествениот тогашен систем.

Од законските одредби може да се одгатне значењето на адвокатурата, а пред сè на адвокатите во тогашното општество. Неретко е присуството на норми кои укажуваат на честа и угледот на адвокатот, а со тоа и на адвокатскиот staleж. Адвокатот од тоа време бил респектабилен дел од општеството кој го краселе углед, авторитет и знаење. Од друга страна пак, од нормите на овој закон може да се утврдат три односи кои се раѓаат при занимавање со адвокатурата. Станува збор за односите кои настануваат помеѓу адвокатот и државата, адвокатот и колегите адвокати, а со третиот однос се гради врската адвокат- клиент.

Сме на ставот дека овој закон претставува еден од најуспешните, најслободните и најцелосните закони кои некогаш важеле на тлото на Република Македонија, пред сè поради автономијата и слободата врз кои почивала адвокатурата тогаш.

## БИБЛИОГРАФИЈА:

### • Книги

- [1] \*Аврамовић, С. : *Општа правна историја* – Стари и средњи век, Београд, 2000.
- [2] \*Vucković, M., *Zastupništvo*, Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, tom III, Beograd, 1978.
- [3] \*Историја југословенске адвокатуре, I књига, Београд, 1998.
- [4] \*Историја југословенске адвокатуре, II књига, Београд, 1998.
- [5] \*Историја југословенске адвокатуре, III књига, Београд, 1998.
- [6] \*Janković, D. I Mirko Mirković: *Državopravna istorija Jugoslavije*, Beograd, 1987.
- [7] \*Nikolić, D.: *Fragmenti pravne istorije*, Niš, 1997.
- [8] \*Николић, Д.: *Општа историја права*, Ниш, 2007.
- [9] \*Risitić, S. (redaktor): *Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada*, I – III, Beograd, 1978.
- [10] \*Поповска, Б.: *Државно-правна историја на Македонија VII-XX век*, Скопје, 2010.

### • Закони

*Закон о адвокатима Краљевине СХС од 1929*, „Службене новине Краљевина СХС“, бр.65 – XXVIII

## ДИРЕКТОР И РАБОТНИОТ ОДНОС

**Апстракт:** Директор (менаџер) е лице кое раководи или управува со едно правно лице. Статусот, изборот, овластувањата и одговорности на директорот се регулираат со законски прописи и – или со статутот и други основни акти на правното лице. Кај трговските друштва, кај нас, е во употреба терминот управител во друштвото со ограничена одговорност, односно член на управниот орган кај акционерските друштва. Во употреба е и терминот главен директор, извршен директор, генерален директор, комерцијален директор и сл. На високообразовните установи – факултети, наместо директор, во употреба е називот декан, а во универзитетите е називот ректор.

Тие лица ја имаат управувачката функција (во поширока смисла), под која се подразбира раководењето и застапувањето на трговските друштва и други правни лица.

Целта на овој труд е да направиме јасна динстинкција помеѓу договорот за вработување на работниците и т.н. менаџерскиот договор.

Формална власт (легални формални овластувања) во рацете на компетентна личност (способност и стручност да се биде достоин за достапност на менаџерска функција) е вистински менаџерски избор.

Во овој труд посебно ќе се осврнеме на прашањето за договорот за вработување на деловни лица (менаџерски договор).

**Клучни зборови:** *раководење, застапување, управување, одлучувањето, менаџмент*

BELOVSKI Vojo

## THE MANAGER AND THE LABOR RELATIONSHIP

**Abstract:** A manager is a person who manages a legal entity. The status, the election, the authorizations and responsibilities of the manager are regulated by legislation and/or by the statute and other basic acts of a legal entity. In companies in our country, the term manager in the limited liability company, i.e. a member of the governing body in joint stock companies is used. The terms "CEO", executive director, general manager, commercial manager, etc. are also in use. At institutions of higher education - faculties, instead of the term manager, the term dean is in use, and at universities it is the term rector.

These persons have a managing function (in a wider sense), which implies managing the operation of and representing trade companies and other legal entities.

The aim of this paper is to make a clear distinction between the employment contract of workers and the so called managerial contract.

Formal authority (legal formal authorities) in the hands of a competent person (the ability and expertise to be worthy of the availability to a managerial function) is the real managerial choice.

The paper will specifically address the issue of an employment contract of business entities (managerial contract).

**Key words:** *managing, representation, управување, decision-making, management*

### За менаџментот

Покрај образованието од областа на менаџментот и перманентното усовршување, *“во реалниот свет на практичниот менаџмент, залагањето, здравиот разум, уличното лукавство и заемната согласност се она што донесува успех.*

Модерниот - новиот менаџер не би бил современ и успешен, ако не размислува во соодветен временски распон и не биде **ориентиран кон иднината.**

Некои автори менаџментот и одлучувањето - донесувањето на одлуки ги изедначуваат и сметаат за синоними. Меѓу мноштвото дефиниции за менаџментот и менаџер, доминира и сфаќањето дека *менаџерите се луѓе кои донесуваат и реализираат одлуки.* Процесот на одлучувањето, меѓутоа е присутен во секоја менаџерска функција и на сите менаџерски нивоа, но со различна тежина и обем. Значи, одлучувањето (одлуката) како интелектуален инструмент за регулирање на функционирањето на организацијата, во основа значи донесување одлуки за регулирање во сите функции и потсистеми на организацијата. Одлучувањето е инкорпорирано во сите пори од комплексната активност на било која организација.<sup>1</sup>

Што е одлучување? Одлучувањето, според Р. Фалмер е процес на избирање и донесување судови за алтернативите, со кои се судираат поединци и групи. Одлучувањето, според други автори, е селекција на сакан тек на акција од две или повеќе алтернативи; процес со кој се проценуваат алтернативите и се избира меѓу нив; процес на идентификација и решавање на проблемот и сл. Или, одлучувањето е процес на утврдување проблеми, формулирање на алтернативни решенија за проблемот, селектирање на алтернатива (изнаоѓање на најдоброто решение), спроведување на решението (претварање на одлуката во акција) и контрола на истото.

Треба да се прави разлика помеѓу *одлука* и *одлучување*. Одлучувањето е процес којшто има за цел да донесе одлука, земајќи ги предвид сите (теоретски) или голем дел (практични) релевантни фактори. Одлуката е резултат на одлучувањето. Таа претставува решение меѓу алтернативни можности, избор направен од расположиви алтернативи.

Потребата за донесување одлуки извира за да се решаваат одредени проблеми. Проблемот како појава е нешто, вели еден автор, што треба да се реши. Појавата на проблемот и неговото решавање се две нерасклонливи категории. Ако нема проблеми нема потреба од донесување на одлуки, односно решавање на проблемите. Секоја фирма има своја концепција на основа која функционира. Но, при практичната реализација доаѓа до нужни отстапувања од таа концепција, поради непредвидени промени кои настанале, односно се јавуваат девијации. Од овде почнува потребата од одлучување. Одлуката се добива кога на решението на проблемот ќе му се дадат овластувања и одговорности.

Одлучувањето поминува низ различни фази, кои во основа се следните: 1. Дефинирање и анализа на проблемот; 2. Оформување алтернативни решенија; 3. Проценка или оценка на алтернативните решенија; 4. Избор на решението (одлуката); 5. Примена на одлуката и 6. Контрола на одлуката.<sup>2</sup>

Логична одлука може да се донесе само ако прво се дефинира реалниот проблем. Одлуката треба да одговара на стварниот, а не на замислениот проблем. Не може да се очекува да се реши проблемот, ако не се знае во што е проблемот. Точен одговор на погрешен проблем, не е подобар од погрешен одговор на точен проблем.

Откако ќе се идентификува проблемот, се оформуваат и оценуваат алтернативните решенија на тој проблем. Доносителот на одлуката треба да ги преиспита сите можности и да се одлучи за една. Потоа се избира најдоброто решение, кое, тогаш станува одлука. Целта на менаџерот е да избере одлука со најмала сума на ризик и неизвесност.

---

<sup>1</sup> Науката за менаџмент означува примена на научни методи, техники и модели во менаџерските проблеми сврзани со работењето со цел да се добијат оптимални решенија за проблемите и кои треба да им помогнат на менаџерите да подготват подобри одлуки. Науката за менаџмент не претставува само колекција на техники, туку содржи и филозофија на приоѓање на проблемот на логичен и систематичен начин. Бобек Шуклев, **“Менаџмент”**, стр.336. За *“одлучување”* види повеќе стр. 327-345.

<sup>2</sup> Види повеќе кај Т. Кралев, **“Основи на менаџментот”**, стр.113-120

Кога проблемот е идентификуван, а и причините се познати, решението или превенцијата се извесни. Да се донесе одлука, без тоа, проблемот пак ќе се повтори, бидејќи не е решен вистинскиот проблем, ниту се отстранети причините кои довеле до проблемот. Проблемот преставува разлика меѓу она што треба да се случува и она што навистина се случува. “Мерка за успех не се состои во тоа дали имате или немате тежок проблем, туку тоа **дали тој е истиот проблем** што сте го имале во минатата година”.<sup>3</sup>

Целокупниот процес на одлучување и донесувањето одлука, не би имал никаква смисла, ако таа не се примени, односно ако не се спроведе во практиката. Во спротивно одлучувањето е само поради одлучување - празно треперење на воздухот. Крајниот успех на избраната алтернатива зависи од можноста таа да биде спроведена во акција. Доброто управување подразбира донесување добри одлуки и тие ефикасно да се спроведуваат. Ако некој донесува лоши одлуки, кои добро ги спроведува, може да биде по штетен за организацијата од оној кој донесува добри одлуки кои лошо ги имплементира. Во основа и двајцата не управуваат добро. Способноста на комуникација, мотивацијата и координацијата мора да бидат употребени за да се обезбеди одлуката да биде извршувана.

Контролата, како последна фаза во процесот на одлучувањето, се однесува на тоа колку добро одлуката била извршувана од една страна, и дали решавањето било ефикасно во остварувањето на целта. Бидејќи одлучувањето не завршува со изгласување на одлуката, туку тоа е континуиран процес, контролата обезбедува информации за менаџерот за отпочнување нов циклус на одлучување. Контролата е дел од набљудувањето која проценува дали е потребно да се подготви нова одлука, односно нова анализа на проблемот, формулирање и оценување на алтернативите, избор на алтернатива и нејзино остварување.

Каде има промени, мора да се донесат и одлуки, кои мора да се спроведат. Фактот дека постои промена значи дека мора да се донесе одлука. Во спротивно промената самата ќе донесе одлука. Одлуката не е добра ако не вклучува план за имплементација - заклучува Исак Адизес, во својата книга “Овладување со промените”.

Според Исак Адизес, демократскиот систем ја зголемува веројатноста за донесување добри одлуки, а тоталитарниот систем дозволува брзо спроведување на одлуките, со тоа што не дозволува дискусија, расправа прашања. Од друга страна, тоталитарниот систем донесува лоши одлуки. Добро управување преставува, заклучува авторот, **демократија во донесувањето на одлуките и диктаторство во нивното спроведување**, која комбинација тој ја нарекува **демократура**. Квалитетот на менаџментот е во функција на квалитетот на одлуките и ефикасноста на спроведувањето.<sup>4</sup>

Секоја одлука, главно треба да содржи четири компоненти: **а) одлуката да има економска подлога**. Не е целта само нешто добро да се обмисли, да се вгради желбата за промени, туку треба да постои и реална материјална и финансиска основа за тоа. Желбите се едно, можностите се друго. Не е доволно само да се сака, туку и да се може. Во спротивно ќе се донесе одлука заради одлука, а состојбите нема да се променат, а целта на секоја одлука е нешто со неа да се промени кон подобро; **б) одлуката треба да произведе позитивни економски резултати, да биде профитабилна**. Секое делување и акција, секоја промена (бидејќи со одлуката нешто се менува)

<sup>3</sup> Тоа се зборови на државниот секретар на САД, Џок Фостер Далс.

За процесот на решавањето на проблемот и чекорите во проблемската анализа, види повеќе: Robert M. Fulmer-Роберт М. Фалмер; “Новиот менаџмент - 1”, наслов на оригиналот; The new management, Скај агенција, Скопје, 1994 год., стр.71-74.

<sup>4</sup> Според Ichak Adizes, “Целта на менаџментот, водството, одгледувањето деца или владеењето е: да се решат денешните проблеми и да се подготвиме за утрешните. Оваа е неопходно поради промените. Кога нема проблеми нема потреба од менаџмент, а проблеми нема само кога сме мртви. Да се управува значи да се биде жив, а да се биде жив значи да се минува низ промени и проблеми што тие ги носат”. Управувањето со промените, заклучува Исак Адизес, вклучува два процеса: прво, мора да се реши што да се прави, а потоа да се имплементира одлуката. Види: Исак Адизес, “Овладување со промените” Санта Моника, Калифорнија, септември, 1991, Македонско издание, 1994 год. ДЕТРА центар - Скопје.



треба економски да е оправдано и да обезбеди позитивни економски и други ефекти. Ако трошоците за реализација на одлуката (материјални, финансиски, нова технологија, квалификуван кадар и друго) бидат поголеми од ефектите од одлуката, нејзиното донесување е нерационално, штетно или безпредметно. Смислата е во продуктивноста и ефикасноста, односно профитот; **в)** одлуката да е *законска*, во склад со правниот поредок, законите и прописите, односно да биде, легална и легитимна и **г)** одлуката треба да е *етичка*, односно во склад со моралните норми што владеат и се установени во средината за која се однесува.

Во практиката, многу е тешко да се запазат, испочитуваат и искомбинираат сите четири компоненти што треба да ги содржи една одлука. Најтешко за менаџерите е да ја запазат последната компонента - моралноста, односно етичката страна на одлуката, што посебно е карактеристично за наши услови, во се уште неизградениот ситем на парламентарна демократија и владеење на неправото и непотизмот.

Групното одлучување е поглема гаранција дека ќе се донесе квалитетна одлука, бидејќи повеќе луѓе размислуваат за едно прашање, тоа се расветлува од различни аспекти, има повеќе мислења, интереси, знаења и слично, или како што погоре беше речено, дава можност да се извлече користа од комбинираното знаење, мудрост и ум на повеќе луѓе.

Кога се употребува конвенционалниот поим „директор“, тоа значи лице кое раководи со работата и го управува друштвото – правното лице. Тие лица се именуваат како „управители“ кај Друштвата со ограничена одговорност (ДОО, ДООЕЛ, ЈТД-Јавното трговско друштво) и другите трговски друштва. Тие лица се: генералните менаџери – претседатели и членови на Управните одбори, главните извршни директори, извршните директори и други. Станува збор за т.н. врвни менаџери на трговските друштва, но и од пониско ниво.

Како главна функција овие лица (врвниот менаџмент) ја имаат *работоводната функција* и застапувањето на друштвото. Тие ја имаат управувачката функција (во поширока смисла), под која се подразбира:

- водење на работите на друштвото, под што се подразбира и уредувањето на односите внатре во друштвото (работоводењето);
- извршување на решенијата донесени во друштвото спрема трети лица, односно воспоставување на односите со третите лица (застапувањето).

Раководењето, односно управувањето всушност, претставува разновидна, многустрана и повеќеслојна дејност, за која е потребна стручност и компетентност во точките на поврзување, изразување и интеграција на интересите во донесувањето на решенијата.

Но, да се вратиме на прашањето за **договорот за вработување на деловни лица (менаџерски договор)**.

Директорот може да заснова работен однос на определено и неопределено време. Ако работниот однос е заснован на неопределено време, траењето на работниот однос продолжува и по истекнувањето (престанокот) на мандатот. Затоа, работодавачот има обврска со анекс договор за вработување да му понуди други соодветни работни задачи (работно место). Таков случај се појавува обично кога за директор е избрано лице кое е во работен однос кај работодавачот (од редот на вработените). Ако работниот однос е заснован на определено време, траењето на работниот однос и мандатот може, но и не мора да биде исто. Кога е исто, мандатот и работниот однос престануваат истовремено. Кога не е исто, работниот однос продолжува до истекот на рокот, но на други работни задачи (работно место).

Работниот однос со директорот се заснова (како и за другите работници) со договор за вработување на деловни лица – менаџери. Се што беше речено за договорот за вработување, се однесува и за директорот, но во Законот за работните односи постојат посебни одредби насловени „Договор за вработување на деловни лица (менаџерски договор) и „осуществување на правата и обврските од работен однос на работоводниот орган (менаџер)“. Се забележува дека Законот го употребува изразот „деловни лица“, „менаџер“ и „работоводен орган“.

Пред склучувањето и потпишувањето на договорот за вработување, да потенцираме дека на договорот му претходи одлука за избор на менаџерот со која се одредува и неговиот мандат. Обично се работи за работен однос на определено време и трае до истекот на рокот на кој е избран директорот, односно до неговото разрешување. Затоа, се склучува и договор за вработување со директорот на определено време, односно траењето на работниот однос на директорот треба да биде усогласено со траењето на неговиот мандат, така што со престанокот на мандатот би престанал и неговиот работен однос.

Нема законска пречка директорот да работи и без да заснова работен однос, врз основа на менаџерски договор.

Директорот, раководниот орган (менаџерот), правата и обврските од работен однос, за време додека е именуван, односно избран на таа должност, ги остварува кај работодавачот кај кого е именуван, односно избран според одредбите на Законот за работните односи и друг закон, колективен договор и договорот за вработување (член 55 од Законот за работните односи).

Деловните лица (менаџери) и работодавачот (трговското друштво) со договорот за вработување можат поинаку да ги уредуваат правата, обврските и одговорностите од работниот однос особено за:

- условите и ограничувањата на работниот однос на определено време. За менаџерот не важи одредбата од членот 46 од Законот за работни односи во кој е предвидено договорот за вработување на определено време да може да трае максимум пет години;
- работното време – работодавачот и директорот можат да се договорат поинаку да го уредат работното време, за разлика од другите вработени. Под поимот работно време се подразбира полното работно време, распоредот на работното време, паузите и слично.
- Обезбедувањето на дневен и годишен одмор. Работникот кој работи полно работно време има право на пауза во траење од 30 минути, но за директорот тоа не мора да важи. Работникот има право на платен годишен одмор од најмалку 20, а најмногу 26 работни дена, а за менаџерот, директорот, управителот, со договорот за вработување може да се утврди поинаку (повеќе денови).
- Плаќањето на работата, е прашање кое се договара и е надвор од колективното договарање, и
- Престанувањето на важноста на Договорот за вработување.<sup>5</sup>

Во овој контекст битно е да се наведе решението во членот 135 од Законот за работните односи, според кој: „во случај кога работното време не е можно однапред да се распореди, односно кога работникот си го распоредува работното време самостојно (*деловните лица, работници кои водат работни единици и имаат овластувања за самостојно одлучување и работници кои вршат работа дома*), работодавачот не е должен да ги земе предвид одредбите на овој закон во однос на ограничувањата на работното време, ноќната работа, одморот, дневниот и неделниот одмор, под услов, на работниците да им е обезбедена заштита при работа“.

<sup>5</sup> Види член 54, ЗРО.

## Образец

### Договор за вработување на деловни лица - менаџерски договор

Врз основа на член 234, 235, 236, 238, 239, 240, 241 и 242 од Законот за трговските друштва (Службен весник на РМ бр. 28/04) со сите измени и дополнувања и членовите 54 и 55 од Законот за работните односи (Службен весник на РМ, бр. 62/05 –Пречистен текст, **Сл. Весник** на Р. Македонија, бр.167 од 28.09.2015 година и член \_\_\_\_\_ од Договорот за Друштвото \_\_\_\_\_, двете страни на Договорот:

1. \_\_\_\_\_ (назив и седиште на Друштвото-понатаму: Друштвото); и
2. \_\_\_\_\_, со бр. на лична карта \_\_\_\_\_ издадена од \_\_\_\_\_ и ЕМБГ \_\_\_\_\_, со место на живеење (адреса);  
(во понатамошниот текст: Управител),

Во \_\_\_\_\_, на ден \_\_\_\_\_ година, го склучија следниот:

### МЕНАѢЕРСКИ ДОГОВОР

#### Член 1

Со овој Договор се уредуваат правата и обврските на Управителот на Друштвото.

Управителот, за времето за коешто е избран, функцијата ќе ја врши со засновање работен однос и правата од работен однос ќе ги остварува според условите утврдени во овој Договор и во согласност со соодветните закони.

#### Член 2

На Управителот не се применуваат одредбите од Колективниот договор, како и одредбите од Законот за работните односи што се однесуваат на засновање и на престанувањето на работниот однос, на работното време, дневен и годишен одмор, дисциплинска одговорност, на платата, на надоместоците и на заштитата на правата на работниците. Правата од овие одредби ќе се регулираат со овој Договор.

#### Член 3

За извршување на овој Договор, членовите на Друштвото се обврзани на Управителот да му ги обезбедат сите потребни услови за нормално остварување на неговите права, обврски и одговорности во согласност со законот и Договорот за Друштвото.

#### Член 4

Овој Договор е склучен за времетраење од 3 (три) години.

Управителот ќе стапи на работа на ден \_\_\_\_\_ година.

Работниот однос на Управителот трае до завршувањето на мандатот, односно разрешувањето од должноста менаџер (управител).

#### Плаќање на работата

#### Член 5

Управителот има право на плата од \_\_\_\_\_ евра, во денарска противвредност, по средниот курс на НБМ, на денот на исплатата.

Платата за Управителот ќе се исплатува еднаш месечно, најдоцна до 15. наредниот месец.

На Управителот му се исплатува и дел по основ на деловна успешност на работодавачот во висина од \_\_\_\_\_добивката.

Управителот има право на здравствено и социјално осигурување кое ќе го плаќа Друштвото.

#### Овластувањата на Управителот

#### Член 6

Управителот може да ги презема сите правни работи и дејствија што се поврзани и вообичаени за водење на работите и се во интерес на Друштвото.

Во односите со трети лица, Управителот е овластен да дејствува во име на Друштвото во сите околности, исклучувајќи ги оние коишто во врска со овластувањата им се дадени на содружниците, согласно со Законот за трговските друштва и Договорот за Друштвото.

#### Овластување за застапување

#### Член 7

Управителот го застапува Друштвото во односите со трети лица

Управителот се потпишува така што по наведувањето на фирмата на Друштвото, го назначува својот статус на Управител и го става својот потпис.

Управителот е обврзан да ги почитува ограничувањата на овластувањето за застапување, определни со Договорот на Друштвото, во Одлуката на Собирот на содружниците или во Одлуката донесена преку допишување.

Ограничувањата од став 3 од овој член нема да имаат правно дејство во однос на трети лица, дури и ако ограничувањата биле објавени.

Управителот кој знае дека презема дејствија во име на Друштвото без да биде овластен за тоа, ќе биде лично одговорен пред Друштвото за штетата што ќе произлезе од тоа.

### **Должно внимание и одговорност на Управителот**

#### **Член 8**

Управителот е должен лојално да соработува со Друштвото.

Лојалната соработка подразбира обврска на Управителот да не дава на увид информации за Друштвото, ако таквото давање на информации би можело да им наштети на интересите на Друштвото.

Лојалната соработка обврзува на активна заштита на интересите на Друштвото и на благовремено известување на содружниците, доколку би биле евентуално загрозени интересите на Друштвото.

Управителот е должен да ги води работите на Друштвото со внимание на уреден и совесен трговец и да ја чува деловната тајна на Друштвото. Управителот е должен да ги чува деловните тајни на Друштвото две (2) години по престанокот на неговиот работен однос во Друштвото.

Управителот е лично и неогранично одговорен кон Друштвото и кон трети лица за работењето спротивно на одредбите на законот и другите прописи како и за непочитување на Договорот за Друштвото.

Управителот ќе ги надомести сите штети, ако, спротивно на законот и/или Договорот за Друштвото, изврши поделба на имотот на Друштвото, или ако на содружниците делумно или во целост им ги врати влоговите, им исплати камати или добивка или ако Друштвото стекне удел, ако го земе во залог или ако го повлече уделот.

Управителот ќе биде одговорен лично и за штетата што ќе му ја предизвика на Друштвото со правна работа што ја склучил со Друштвото во свое име или во туѓо име, а за своја сметка, ако за тоа претходно не добил согласност од органот за надзор, а ако Друштвото нема орган за надзор, согласност од другите Управители, ако содружниците избрале повеќе Управители.

Во прилог на барањето за надомест на штета, содружниците можат, поединечно или групно, да поднесат тужба против Управителот за надомест на штетата на Друштвото. Тужителите можат да бараат надомест на штетата којашто ја претрпело Друштвото.

#### **Член 9**

Управителот е одговорен за уредното водење на трговските книги во Друштвото, во согласност со законот и со другите прописи.

Управителот е одговорен за навремено изготвување на годишната сметка и на годишниот извештај за работата на Друштвото за претходната деловна година и е должен најдоцна во рокот утврден со закон, да му ги поднесе на собирот на содружниците.



## **Забрана на конкуренција**

### **Член 10**

Управителот на Друштвото, без претходна согласност од Собирот на содружниците, не може:

1. за своја или туѓа сметка да врши работи што спаѓаат во предметот на работење на Друштвото;
2. да биде содружник со неограничена одговорност во друго Друштво коешто има ист или сличен предмет на работење како Друштвото;
3. да биде член на орган на управување или член на Надзорен одбор, односно Контролор во друго Друштво коешто има ист или сличен предмет на работење како Друштвото;
4. во просториите на Друштвото да врши работи за своја или туѓа сметка.

## **Судир на интереси**

### **Член 11**

За секој договор или друга деловна активност на Друштвото каде што Друштвото е странка и каде што Управителот има интерес, дури и на посреден начин, мора да се постапи согласно со членовите 457, 459 и 460, односно член 239 од Законот за трговските друштва.

## **Работно време, дневен и годишен одмор**

### **Член 12**

Работното време на Управителот изнесува 40 часа неделно и трае од 8 до 16 часот во текот на работниот ден. (Може да се предвиди Управителот сам да си го распоредува работното време водејќи сметка за потребата на процесот на работата, односно интересите на Друштвото).

Управителот е должен и по работното време да врши надзор на вработените кога за тоа ќе смета дека има потреба.

Дневниот одмор во траење од 30 минути Управителот ќе го користи по своја оценка во зависност од дневните работни обврски.

Управителот има право на платен годишен одмор во траење од 30 работни дена.

Управителот има право да го користи годишниот одмор во текот на календарската година, во целост, или дел (втор дел) да користи до 30 јуни идната година, во зависност од потребите на процесот на работата, во Договор со основачите на Друштвото.

## **Други права на Управителот**

### **Член 13**

Во секоја година на важење на овој Договор за вработување Друштвото му обезбедува на Управителот превентивен здравствен преглед во врвна здравствена установа во земјата.

Управителот има право на употреба на службено моторно возило 24 часа на ден и 7 дена во неделата за службени (и приватни) цели без плаќање на било каков надомест.

Управителот има право на користење на службен мобилен телефон до износ од \_\_\_\_\_ денари месечно (или без ограничувања).

## **Отповикување на Управителот и престанување на мандатот поради оставка**

### **Член 14**

Управителот може, во секое време, да биде отповикан со Одлука на содружниците, на начинот на којшто одлучувале за неговиот избор, со или без образложение. Секоја поинаква одредба во Договорот се смета за ништовна.

Управителот може да поднесе оставка во кое било време со поднесување писмено известување до сите содружници, ако интересите на Друштвото не наложуваат нешто друго.

Се смета дека на Управителот му престанал мандатот со денот што го назначил во оставката, поднесена во писмена форма до сите содружници. Управителот го заверува потписот на оставката кај нотар. По поднесената оставка не се одлучува за нејзиното прифаќање. Ако интересите на Друштвото тоа го наложуваат содружниците можат да го обврзат Управителот да ја врши функцијата до избор на нов управител, но не подолго од 30 (триесет) дена.

### **Член 15**

Содржината на овој Договор ќе се смета како деловна тајна и ќе биде соопштена само на надлежните државни органи, под услови и на начин утврден со Закон.

### **Член 16**

Секоја од договорните страни може да предложи измени и дополнувања на овој Договор. Предлогот ќе биде образложен во писмена форма и доставен до другата страна. Другата страна ќе одговори на предлогот во рок од 30 (триесет) дена од денот кога предлогот е примен. Поинаку, ќе се смета дека предлогот е одбиен.

**Член 17**

Правата, обврските и одговорностите кои произлегуваат од овој Договор и вклучувањето во задолжителното социјално осигурување вр основа на работен однос, започнуваат да се остваруваат со денот на стапувањето на работа на Управителот, односно од денот на засновањето на работниот однос.

**Член 18**

За се што не е регулирано со овој Договор ќе се применува Законот за трговските друштва, Законот за работните односи и други закони, како и колективните договори.

**Член 19**

Договорните страни ќе ги решаваат споровите кои ќе произлезат од овој Договор, спогодбено (поинаку, пред надлежниот суд во \_\_\_\_\_ ќе го решава спорот).

**Член 20**

Договорот е потпишан во 4 (четри) идентични примероци, еден за секоја договорна страна и 2 (два) за регистрација во трговскиот регистар.

Овој Договор е составен на Македонски и Англиски јазик, и во случај на потребно појаснување, Македонската верзија ќе се смета за важечка.

**Управителот:**

**Содружниците:**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**ЗАКЛУЧОК**

Целокупниот процес на одлучување и донесувањето одлука, не би имал никаква смисла, ако таа не се примени, односно ако не се спроведе во практиката. Во спротивно одлучувањето е само поради одлучување.

Доброто управување подразбира донесување добри одлуки и тие ефикасно да се спроведуваат. Ако некој донесува лоши одлуки, кои добро ги спроведува, може да биде по штетен за организацијата од оној кој донесува добри одлуки кои лошо ги имплементира. Во основа и двајцата не управуваат добро.

**Индивидуалното одлучување** од страна на раководниот - менаџерскиот кадар во земјата со традиционално пазарно стопанство, посебно во Јапонија, се смета за надминат начин на одлучување.

Во прилог на **колективното одлучување** се и ограничените можности на секој поединец, со оглед на сложеноста и комплексноста на проблемите со кои се соочуваат менаџерите во време на динамични промени и рапидниот развој на науката и техниката.

Групното одлучување е поглема гаранција дека ќе се донесе квалитетна одлука, бидејќи повеќе луѓе размислуваат за едно прашање, тоа се расветлува од различни аспекти, има повеќе мислења, интереси, знаења и слично, или како што погоре беше речено, дава можност да се извлече користа од комбинираното знаење, мудрост и ум на повеќе луѓе.

Дали треба менаџерот многу да се знае или да ги препознава знајачите.

Мислам дека, секој човек е повреден од друг бидејќи од секого може нешто да се научи.

На секого му е најважна неговата личност, затоа однесувајте се со почит, за да ве почитуваат.

Теоријата (науката) за менаџментот не дава готови - применливи рецепти и решенија за одредени проблеми со кои се соочуваат менаџерите. Таа може да помогне и да понуди одредени принципи и алтернативни решенија. Науката за менаџментот не познава егзактни формули, како во природните науки, кои еднаш ќе се проверат и потврдат, и како такви остануваат вечни. Сознанијата од областа на менаџментот не се аксиоми.

Успешните менаџери треба да бидат прагматични, флексибилни, приспособливи и неконзистентни. Да бидат способни за брзо реагирање на промените во опкружувањето и во секое време спремни да направат корекции во планот.

Менаџерите треба да настојуваат да стекнат не само формален туку и фактички авторитет и да поседуваат повеќе **лидерски квалитети - лидерски менаџерски способности**. Современ менаџер би бил оној во чија личност ќе се интегрираат и формалниот и фактичкиот авторитет.

Модерниот - новиот менаџер не би бил современ и успешен, ако не размислува во соодветен временски распон и не биде **ориентиран кон иднината**.

Скоро да е невозможно и незамислива сите тие особини да се кумулираат во една личност, но пожелно е ако менаџерите ги поседуваат повеќето од нив.

Менаџментот во Република македонија го краси, за жал, се уште стереотипност, автократско владеење и некомпетентност. Колективниот и поединечниот креативен потенцијал е исфрлен на маргините и осуден на мирување, за подобри времиња. Сите укажувања за современ и модерен менаџмент, засега немаат, кај нас, погодна анимирачко тло, смета авторот на овој труд.

## БИБЛИОГРАФИЈА:

1. Бобек Шуклев, **“Менаџмент”**, Економски факултет, второ издание 1988 год;
2. Тодор. Кралев, **“Основи на менаџментот”**, Центар за интернационален менаџмент, Скопје 1995 год.;
3. Robert M. Fulmer **“Новиот менаџмент - 1”**, наслов на оригиналот; The new management, Скај агенција, Скопје, 1994 год;
4. Исак Адизес, **“Овладување со промените”** Санта Моника, Калифорнија, септември, 1991, Македонско издание, 1994 год. *Детра центар* – Скопје;
5. Закон за работните односи;
6. Закон за трговските друштва.

## УБИСТВО ПРИ ВРШЕЊЕ НА СЕМЕЈНО НАСИЛСТВО

**Апстракт:** Потребата за инкриминирање на семејното насилство од страна на државата има своја оправданост, која се состои во фактот да се гарантира сигурноста на секој поединец, како и заштитата на неговиот телесен и морален интегритет. Инкриминирањето на семејното насилство во Република Македонија е направено преку негова опфатеност во рамките на Кривичниот законик на државата, во различни кривични дела. Во рамките на сетот на кривични дела кои може да се подведат под семејното насилство во Република Македонија, посебно внимание привлекува кривичното дело Убиство при вршење на семејно насилство. Предмет на овој труд е определувањето и анализирањето на законското битие на Убиството при вршење на семејно насилство, како би се определиле сите карактеристики на ова тешко кривично дело.

**Клучни зборови:** *убиство, насилство, семејство, агресија, живот*

GABEROV Marjan

## MURDER DURING EXECUTION OF DOMESTIC VIOLENCE

**Abstract:** The need for incriminating domestic violence by the state has its own justification, which is consisted in ensuring the security of each individual, as well as the protection of his physical and moral integrity. Incrimination of domestic violence in Republic of Macedonia has been done through its coverage within the Criminal Law of the State in various criminal acts. Within the set of crimes that can be brought under domestic violence in the Republic of Macedonia, special attention is drawn to the criminal act Murder during execution of domestic violence. The subject of this paper work is the determination and analysis of the legal being of the Murder during execution of domestic violence, in order to determine all the characteristics of this serious criminal act.

**Keywords:** *murder, violence, family, aggression, life*

## 1. Оправданост за инкриминација на убиството при вршење на семејно насилство

Инкриминирањето на семејното насилство оди дотаму што не го зема во предвид фактот дека овој вид на насилство се случува во рамките на семејството, во една приватна сфера, која е забранета за останатите лица. Токму сериозноста на последиците доведува до инкриминирање на овие дејствија и навлегување во таа приватна сфера во рамките на семејството. Со ова доволно се покажува ставот на самата државата за проблемот на семејното насилство кај нас, како и за потребата од негово казнено правно уредување, односно инкриминирање во рамките на Кривичниот законик на Република Македонија.<sup>1</sup> Исто така и меѓународните документи кои се однесуваат на семејното насилство и истото го третираат како тежок насилнички криминалитет и флагрантно кршење на човековите слободи и права, доведуваат до обврска за државите истото да го инкриминираат.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Мирчева, С. (2007). *Инкриминацијата на семејно насилство и полициската практика во Република Македонија*. Скопје: Полициска Академија – Скопје, Годишник на полициската академија, стр. 365.

<sup>2</sup> Markovic, I. (2003). *Primjena odredbe o nasilju u porodici u Republici Srpskoj*. Beograd: Temida, 2003.



За оправданоста на навлегување во оваа приватна сфера говори и судската пракса на Европскиот суд за човекови права во случајот *Bevacqua and S. v. Bulgaria*.<sup>3</sup> Непостапувањето од страна на институциите, конкретно од страна на судот на Бугарија, во овој предмет и третирањето на семејното насилство како “приватна работа”, е утврдено од страна на Европскиот суд за човекови права дека истото претставува повреда на одредбите од Европската конвенција за заштита на човековите слободи и права, односно постапувањето на овој начин од судот не е во согласност и се коси со обврската на државата да го заштити семејниот живот на жената, односно тужителката во конкретниот спор.<sup>4</sup>

Карактеристично за казнено правната заштита од семејно насилство во Република Македонија е тоа што не постои посебна инкриминација на кривично дело семејно насилство, туку законодавецот се решил за пристап на инкриминирање на семејното насилство во рамките на различни кривични дела од Кривичниот законик на Република Македонија.

Ваквиот пристап на казнено правна уреденост на семејното насилство го потенцира и Мирчева, според која не може да се зборува за едно единствено дело на семејно насилство, туку единствено може да се работи за кривични дела кои се сторуваат и извршуваат во контекст на семејното насилство.<sup>5</sup> Актите и дејствијата кои што значат сторување на семејно насилство се инкриминирани во повеќе кривични дела од Кривичниот законик, во кои како квалификаторен елемент се зема во предвид односот кој го имаат сторителот на делото и жртвата, однос кој укажува на интимност и блискост.

За прв пат во Република Македонија семејното насилство е инкриминирано со измените и дополнувањата на Кривичниот законик од 2004 година, препознавајќи го семејното насилство како проблем на целото општество, за кој е неопходна реакција од страна на државата.<sup>6</sup>

Кривичните дела кои по своите појавни облици може да се подведат под широкиот поим на семејно насилство, оставаат огромни и штетни последици, како по жртвата, така и по општеството во целина, па токму затоа државата при инкриминирањето на овие кривични дела прифаќа пристап преку кој применува посторги казни за истите дела, земајќи го како квалификаторен елемент, токму фактот дека делото се случило во рамките на семејството при вршењето на семејното насилство.

Оваа строгост на казнување на сторителите на кривичните дела на семејното насилство е утврдена и во Националната стратегија за спречување и заштита од семејно насилство на Република Македонија за периодот 2012 – 2015 година, според која кај процесуирањето на овие дела е прифатен и имплементиран принципот на официјалност, принципот на преземање на кривично гонење кон сторителите на овие кривични дела по службена должност.<sup>7</sup>

## 2. Казнено – правна заштита од семејно насилство

Инкриминациите за семејното насилство од Кривичниот законик на Република Македонија, ги заштитуваат жртвите од различни видови на семејно насилство, имајќи ги во предвид начините на сторување на семејното насилство, последиците кои настануваат како резултат на тоа семејно насилство, како и лицата кои се појавуваат како сторители на овие

<sup>3</sup> CASE OF BEVACQUA AND S. v. BULGARIA, Application no. 71127/01, European court of Human Rights, 2008.

<sup>4</sup> Мицковиќ, Д., Ристов, А., (2014). *Европско семејно право*. Скопје: Правен факултет – Јустинијан први – Скопје.

<sup>5</sup> Мирчева, С. (2011). *Анализа на националната легислатива и идентификување на основните области кои треба да се усогласат со одредбите на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и домашното насилство – SANVIO*. Скопје: УНДП.

<sup>6</sup> Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Сл. Весник на Република Македонија, бр. 19/2004.

<sup>7</sup> Национална стратегија за спречување и заштита од семејно насилство 2012 – 2015 година, Министерство за труд и социјална политика на Република Македонија, Влада на Република Македонија, 2012 год., стр. 26.

кривични дела. Така, во оваа смисла може да се зборува за казнено правна заштита од физичко семејно насилство, казнено правна заштита од психичко семејно насилство и казнено правна заштита од сексуално семејно насилство. Во предметот на семејното насилство, во контекст на обезбедувањето на казнено правната заштита во државата може да се подведат следните кривични дела: првата група: убиство од член 123 ст. 2 од КЗ, убиство на миг од член 125 од КЗ, телесна повреда од член 130 ст. 2 од КЗ, тешка телесна повреда од член 131 ст. 2 од КЗ и загрозување со опасно орудие при тепачка или караница од член 133 од КЗ, како дела со кои се остварува казнено правна заштита од физичкото семејно насилство, втората група: присилба од член 139 ст. 2 од КЗ, противправно лишување од слобода од член 140 ст. 2 од КЗ и загрозување на сигурноста од член 144 ст. 2 од КЗ, како дела со кои се остварува казнено правна заштита од психичко семејно насилство, третата група: силување од член 186 од КЗ, обљуба врз немоќно лице од член 187 ст. 4 од КЗ, полов напад врз дете од член 188 ст. 1 од КЗ и посредување при вршење на проституција од член 191 ст. 3 од КЗ, како дела со кои се остварува казнено правна заштита од сексуалното семејно насилство.<sup>8</sup>

### 3. Убиство при вршење на семејно насилство

Кривичното дело убиство од член 123 ст. 2, кое што е определено како убиство при вршење на семејно насилство по своите особености претставува тешко или квалифицирано убиство. Дефинирањето на овој вид на квалифицирано убиство може да се направи преку аналогија од дефиницијата за основното дело на убиство, според која убиството е определено како лишување од живот на некое друго лице. Што се однесува пак до убиството кое што се случува при вршење на семејно насилство треба да се има во предвид дека истото се случува во рамките на семејството. Со оваа инкриминација се заштитува животот на човекот, како објект на заштита, кој што е неприкосновен и за истиот постои апсолутна заштита.

Камбовски укажува на фактот дека за да постои квалифицирано или тешко убиство, најпрво мора некое лице да биде лишено од живот, како воопшто би се работело за убиство, и да постојат такви околности кои законски се определени и го подигнуваат степенот на неправото, како и степенот на вина на сторителот на ваквиот вид на убиство. Со оглед на овие околности за сторителот се пропишуваат потешки казни за разлика од основното дело на убиство.<sup>9</sup> Според Stojanovic и Peric за извршувањето на тешките, квалифицираните облици на убиства кај сторителот мора да постои директна умисла за извршување на делото, иако треба да се има во предвид фактот дека истите дела можат да бидат извршени и со евентуална умисла.<sup>10</sup> Atanackovic тешките или квалифицирани убиства ги определува како убиства во кои некое лице се лишува од живот, исто како и кај обичните убиства, со таа разлика што кај овој вид на убиства постојат определени квалификаторни околности, кои допринесуваат овие дела да се сметаат за тешки.<sup>11</sup> Поделбата на обични убиства, квалифицирани убиства и привилегирани убиства според Babic и Markovic, настанува како резултат што лишувањето на некое лице не може да се подведе единствено под едно кривично дело на убиство, па затоа е потребно внатрешна систематизација, опфаќајќи ги различните видови на убиства.<sup>12</sup>

Каневчев смета дека постојат две околности според кои убиството при вршење на семејно насилство може да се квалификува, како тешко или квалифицирано убиство, и тоа, првата околност, според која извршувањето на ваквиот вид на убиство се извршува по претходно

<sup>8</sup> Член 123 ст. 2, Член 125, Член 130 ст. 2, Член 131 ст. 2, Член 133, Член 139 ст. 2, Член 140 ст. 2, Член 144 ст. 2, Член 186, Член 187 ст. 4, Член 188 ст. 1 и Член 191 ст. 3 од Кривичен законик, „Сл. весник на Република Македонија бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017.

<sup>9</sup> Камбовски, В. (2003). *Казнено право – посебен дел*. Скопје: Просветно дело АД Скопје.

<sup>10</sup> Stojanovic, Z., Peric, O. (2006). *Krivicno pravo - posebni deo*. Beograd: Pravni fakulteta Univerziteta u Beogradu.

<sup>11</sup> Atanackovic, D. (1981). *Krivicno pravo-posebni deo*. Beograd: Privredna Stampa.

<sup>12</sup> Babic, M., Markovic, I. (2005). *Krivicno pravo – posebni deo*. Banja Luka: Univerziteta u Banja Luka, Pravni fakultet.

малтретирање кое што подолго време се повторувало и кое што добило системска природа, навредување на личноста, загрозување на нејзината сигурност, телесно повредување, полово насилство, психичко насилство, физичко насилство спрема жртвата, и како резултат на сите овие дејствија се создало чувство на несигурност, страв и загрозување, и втората околност, е онаа која се однесува на лицата кои се појавуваат како сторители на ова дело и лицата кои се пасивни субјекти на истото, односно дека се работи за лица кои се наоѓаат во семејни или други блиски односи.<sup>13</sup>

Слично и Камбовски наведува два услови кои што мораат да бидат исполнети за кривичното дело убиство при вршење на семејно насилство да биде квалификувано како тешко квалифицирано убиство. Условите кој тој ги наведува се од субјективна природа и објективна природа. Субјективната природа укажува на односот на близкост кој што е воспоставен помеѓу сторителот на делото и помеѓу жртвата, додека пак објективната природа укажува на оние дејствија кои значат и можат да се подведат под широкиот поим на семејно насилство, како начини на сторување на ова кривично дело.<sup>14</sup>

Како што може да се забележи за да постои кривичното дело убиство при вршење на семејно насилство потребно е да бидат исполнети неколку елементи, треба истото да биде извршено во рамките на семејството како една затворена општествена група, сторувањето на ваквото дело предизвикува чувство на несигурност, страв, загрозување. Како извршители на ова кривично дело и како жртви на истото може да се појават сите лица кои живаат во рамките на семејството. Токму оваа околност, дека овој вид на убиство се извршува во рамките на семејството, допринесува истото да биде квалификувано, како тешко, односно квалифицирано убиство.

Согласно тежината на кривичното дело Кривичниот законик на Република Македонија предвидува казна затвор за сторителот на делото од најмалку 10 години или доживотен затвор, што во компарација со казната за основниот облик на кривичното дело убиство може да се забележи дека тука, кај убиството при вршење на семејно насилство, казните се многу повисоки и построги.<sup>15</sup>

#### 4. Заклучок

Сторувањето на било кое кривично дело има трајни и штетни последици, како за жртвата на самото кривично дело, така и за целокупното општество. Овие последици кај кривичното дело “Убиство”, конкретно кај кривичното дело Убиство при вршење на семејно насилство, се ненадоместливи, од проста причина што со дејствијата на истото се одзема животот на едно лице, како нешто кое што е неприкосновено и апсолутно заштитено.

Посебна квалификаторна околност која што го определува “Убиството при вршење на семејно насилство”, како тешко, односно како квалифицирано кривично дело, е токму фактот што истото се случува во рамките на едно семејство, се случува во рамките на една средина која по природа на нештата треба да биде хармонична, идилична, пријатна. Изразената деструктивност и штетноста на последиците од сторувањето на ова кривично дело, треба да претставуваат дополнителен мотив за целокупниот систем, за во претходна фаза да се преземат соодветни мерки за негово сузбивање и превенирање.

<sup>13</sup> Каневчев, М. (2015). *Квалифицирани (тешки) убиства*. Скопје: Здружение за кривично право и криминологија. Нов ЗКП – правичен баланс меѓу ефективноста на кривичниот прогон и ефективна одбрана, Македонска ревија за казнено право и криминологија, , година 22, бр. 1, стр. 4.

<sup>14</sup> Камбовски, В. (2011). Коментар на кривичниот законик на Република Македонија. Скопје: Клуб Матица.

<sup>15</sup> Член 123 ст. 2 од Кривичен законик, „Сл. весник на Република Македонија бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017.

**БИБЛИОГРАФИЈА:**

- 1) Atanackovic, D. (1981). Krivichno pravo-posebni deo. Beograd: Privredna Stampa.
- 2) Babic, M., Markovic, I. (2005). Krivichno pravo – posebni deo. Banja Luka: Univerziteta u Banja Luka, Pravni fakultet.
- 3) Камбовски, В. (2003). Казнено право – посебен дел. Скопје: Просветно дело АД Скопје.
- 4) Камбовски, В. (2011). Коментар на кривичниот законик на Република Македонија. Скопје: Клуб Матица.
- 5) Каневчев, М. (2015). Квалифицирани (тешки) убиства. Скопје: Здружение за кривично право и криминологија. Нов ЗКП – правичен баланс меѓу ефективноста на кривичниот прогон и ефективна одбрана, Македонска ревија за казнено право и криминологија, , година 22, бр. 1, стр. 4.
- 6) Markovic, I. (2003). Primjena odredbe o nasilju u porodici u Republici Srpskoj. Beograd: Temida, 2003.
- 7) Мирчева, С. (2007). *Инкриминацијата на семејно насилство и полициската практика во Република Македонија*. Скопје: Полициска Академија – Скопје, Годишник на полициската академија, стр. 365.
- 8) Мирчева, С. (2011). Анализа на националната легислатива и идентификување на основните области кои треба да се усогласат со одредбите на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и домашното насилство – САНВИО. Скопје: УНДП.
- 9) Мицковиќ, Д., Ристов, А., (2014). Европско семејно право. Скопје: Правен факултет – Јустинијан први – Скопје.
- 10) Stojanovic, Z., Peric, O. (2006). Krivichno pravo - posebni deo. Beograd: Pravni fakulteta Univerziteta u Beogradu.
- 11) CASE OF BEVACQUA AND S. v. BULGARIA, Application no. 71127/01, European court of Human Rights, 2008.
- 12) Кривичен законик, „Сл. весник на Република Македонија бр. 37/1996, 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014, 196/2015, 226/2015, 97/2017.
- 13) Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Сл. Весник на Република Македонија, бр. 19/2004.
- 14) Национална стратегија за спречување и заштита од семејно насилство 2012 – 2015 година, Министерство за труд и социјална политика на Република Македонија, Влада на Република Македонија, 2012 год., стр. 26.

---



## ПРАВНИОТ И ФАКТИЧКИ КОНТЕКСТ ВО ПОСТАПКАТА ЗА ПРЕТХОДНО ОДЛУЧУВАЊЕ НА СУДОТ НА ПРАВДАТА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА – АНАЛИЗА НА СЛУЧАЈОТ ОГЊАНОВ

**Апстракт:** Трудот го објаснува случајот Огњанов пред Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ) во постапка по претходно одлучување. Судот во Бугарија поднесе две упатувања до СПЕУ кои се однесуваат на примена на националното правило кое има за цел заштита на фундаменталните права на странките што има ефект на автоматско дисквалификување на суд кој упатува прашања за претходно одлучување заедно со фактичкиот и правен контекст на случајот, како и за толкување на Рамковната одлука за заемно признавање на судските пресуди во кривичната материја. Разработена е пресудата по случајот во двете упатувања, со цел да се добие целосен преглед на постапката за претходно одлучување пред Судот, како и да се претстават импликациите кои овој случај ги има врз домашното право на државите-членки и нивните обврски да го применуваат Правото на Европската унија.

**Клучни зборови:** *претходни упатувања, национален суд, независност, Суд на правда, допустливост*

JOSIFOVIC Ivica

## THE LEGAL AND FACTUAL CONTEXT OF THE PRELIMINARY RULING PROCEDURE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION – ANALYZING THE OGNYANOV CASE

**Abstract:** The paper elaborates the Ognyanov case in front of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in a preliminary ruling procedure. The Bulgarian Court submitted two references to the CJEU concerning the application of national rule aimed at protecting the fundamental rights of the parties that have the effect of automatically disqualifying the court that refers questions for preliminary ruling along with the factual and legal context of the case, as well as the interpretation of the Framework Decision on mutual recognition of judicial decisions in criminal matters. The judgment of the case in both references is elaborated in order to obtain full review of the preliminary ruling procedure in front of the Court, as well as to present the implications that this case has on national law of member-states and their obligation to apply the European Union law.

**Key words:** *preliminary references, national court, Court of Justice, impartiality, admissibility*

### 1. ПРЕТХОДНОТО ОДЛУЧУВАЊЕ НА СУДОТ НА ПРАВДАТА КАКО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПРИМЕНА НА ПРАВОТО НА ЕУ

Постапката за претходно упатување опфаќа три фази: (1) националниот суд упатува прашање до СПЕУ кога има двоумење околу интерпретацијата или валидноста на Правото на ЕУ; (2) СПЕУ одговара преку постапката за претходно одлучување утврдена со членот 267 од ДФЕУ; и (3) националниот суд ја применува пресудата по претходно одлучување за случајот кој не е решен пред националниот суд. Членот 267 од ДФЕУ воспоставува процедурален механизам заснован на задолжителна поделба на задачите кои СПЕУ ги интерпретира, а националните судови го применуваат Правото на ЕУ.

Откако толкувањето е барање на значењето на одредбата која треба да се најде во нејзината формулација и суштина, во теорија СПЕУ може да изврши херменевтичка мисија на претходното одлучување без некаква фактичка поддршка. Како и да е, толкувањето направена во вакуум би било доктринарно мислење кое би можело да биде само делумно корисно за националниот суд, бидејќи нема да се осврне на конкретни теми врз основа на сомнителни толкувања кои го оправдуваат поднесувањето на упатувањето. Таквото толкување би било во спротивност со целта на СПЕУ во постапката за претходно одлучување, според кој не треба да се бара претходно одлучување на општи или хипотетички прашања, туку да помогне во спроведување на правдата во државите-членки со обезбедување на корисно и правилно толкување на Правото на ЕУ.

Од друга страна, функционалната судска поделба на задачите воспоставени со членот 267 од ДФЕУ е прилично вештачка: Во зборовите на Генералниот адвокат Лагранж во случајот *Unger*: „не смее да се заборави дека процедурата според членот 177 [сегашен член 267 од ДФЕУ] секогаш функционира во рамките на спорот и дека суштинските аспекти на постапката често придонесуваат за корисно појаснување на проблемот на апстрактното толкување бидејќи еден пример помага да се поддржи теоријата. Како и да е, во судовите примерот не се избира од теоретичарите, туку му се наметнува на судијата како реалност“.<sup>1</sup>

СПЕУ се смета за овластен да донесува одлуки за претходно одлучување околу толкувањето или валидноста на одредбата на ЕУ само на основ на фактите што националниот суд ги изнесува пред него.<sup>2</sup> Знаејќи го фактичкиот и правен контекст на претходното упатување му овозможува на СПЕУ да го мери домашното влијание на неговите одлуки кои се обврзувачки и често оставаат малку слобода за националниот суд.

Овој феномен е јасен секогаш кога спорот се однесува на компатибилноста на правото на ЕУ и националното право. Во случајот *Costa v. ENEL*, СПЕУ нагласи дека „нема надлежност ниту да го применува Договорот во конкретен случај, ниту пак да одлучува за важење на одредбата од домашното право во врска со Договорот, бидејќи тоа би било можно да се направи според членот 169 [сегашен член 258 од ДФЕУ]“.<sup>3</sup> Како и да е, се смета себеси за обврзан да му ги обезбеди на упатувачкиот суд „сите критериуми за толкување на Правото на ЕУ кое може да овозможи да процени дали националните одредби се компатибилни со цел да се донесе пресуда во постапката пред него“.<sup>4</sup> Според Федерико Манцини, поранешен судија на Судот на правдата: „Судот обично покажувал до кој степен одреден вид на национална легислатива може да се смета за компатиблна со мерка од Правото на ЕУ“.<sup>5</sup>

Поделбата на функциите наведени во членот 267 од ДФЕУ не го спречува СПЕУ од активно учество во судската примена на Правото на ЕУ на национално ниво. Зад реториката на судскиот дијалог и соработка, процедурата на претходно упатување осигурува ефективна контрола на домашната примена на Правото на ЕУ. Дијалогот меѓу „еднакви“ предвиден во членот 267 од ДФЕУ во реалност е поочигледен отколку реален и содржи парадокс: функцијата класифицирана како „прелиминарна“ во реалноста е клучна, а главната функција е всушност само оперативен додаток за директна применливост на Правото на ЕУ.

<sup>1</sup> Court of Justice, Opinion of Advocate General Lagrange, Case 75/63, *Hoekstra v Bedrijfsvereniging Detailhandel*, 10 December 1963, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61963CC0075&from=EN>

<sup>2</sup> Court of Justice, Judgment of the Court, Case C-62/14, *Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag*, 16 June 2015

<sup>3</sup> Court of Justice, Judgment of the Court, Case 6/64, *Flaminio Costa v ENEL*, 15 July 1964

<sup>4</sup> Court of Justice, Judgment of the Court, Joined cases C-254/94, C-255/94 and C-269/94, *Fattoria autonomia tabacchi and Others*, 12 September 1996

<sup>5</sup> Mancini, G.F., (2000), *„Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays“*, Oxford, Hart, p. 9.

## 2. ПРАВНИОТ И ФАКТИЧКИ КОНТЕКСТ НА ПРЕТХОДНИТЕ УПАТУВАЊА

Фактичкиот и правен контекст на претходното упатување не се сметало за суштински елемент на постапките за претходно одлучување се до 90те години на минатиот век. Потребата од вклучување на националните судови во користењето на постапката од членот 267 од ДФЕУ водел кон тоа СПЕУ да биде внимателен да не ги антагонизира националните судови со тоа што би одбивал да одговори на прашањата кои не биде доволно објаснети. Во случајот *Bertini*, Судот потврди дека „за да одбие да одговори на прашања поднесени од националниот суд единствено на таа причина, нема да биде во интерес на процедуралната автономија“.<sup>6</sup>

Големиот пораст во бројот на претходни упатувања веројатно бил причина за случајот *Telemarsicabruzzo*, во кој СПЕУ ја прогласи недопустливоста на претходните упатувања потенцирајќи дека: потребата да се обезбеди толкување на Правото на ЕУ кое ќе биде од корист за националниот суд, неопходно е националниот суд да го дефинира фактичкиот и правен контекст на прашањето кое го поставува или, во најмала рака, да ги објасни фактичките околности на кои се засноваат тие прашања“.<sup>7</sup>

Случајот *Telemarsicabruzzo* придонесе за зголемување на бројот на поднесоци утврдени од СПЕУ како недопустливи. Барањата за претходно одлучување биле прогласени за недопустливи кога се нејасни во однос на правните и фактички услови предвидени од националниот суд, и кога тие не даваат барем објаснување за причините за изборот на одредбите од Правото на ЕУ од кои се бара толкување и за врската која што ја воспоставува меѓу тие одредби и националното законодавство применливо во спорот.

Оваа судска пракса била критикувана од самиот СПЕУ како примена на „несоодветно строг стандард“.<sup>8</sup> Отфрлањето на упатувањето за претходно одлучување е одбивање на дијалог и може да ги поттикне националните судови да одлучат по прашање на Правото на ЕУ без помош од СПЕУ. Поради тоа, одлука за недопустливост треба да се ограничи на исклучителни случаи во кои несоодветното водење сметка за фактичкиот и правниот контекст на главната постапка сериозно ја нарушува корисноста на претходното одлучување на СПЕУ. Тоа би било случај на поднесување на барања само со текстот на прашањата. Во сите други случаи треба да се побара појаснување од страна на националниот суд за дадениот фактички или правен елемент.<sup>9</sup>

## 3. АНАЛИЗА НА СЛУЧАЈОТ ОГЃАНОВ (C-614/14 И C-544/14)

Според праксата на Судот, националните судови имаат најшироко дискреционо право да упатуваат прашања до Судот во врска со толкувањето на релевантните одредби од Правото на ЕУ, а тоа право, под одредени исклучоци, станува обрска за судовите од последна инстанца. Ваквата дискреција и обврска се составен дел од системот на соработка меѓу националните судови и СПЕУ, воспоставено со членот 267 од ДФЕУ, како и на функциите на судот одговорен за примената на Правото на ЕУ кои му се доверени на националниот суд со таквата одредба. Како последица, Судот во повеќе наврати потенцирал дека одредба на домашното право не може да го спречи судот од последна инстанца да достави прашања до Судот во постапка по претходно одлучување кога е соочен со прашање кое се однесува на толкување на Правото на ЕУ. Што се однесува до обврската на националните судови да го применуваат правото на ЕУ како што е толкувано од страна на Судот, СПЕУ се повикува на својата судска пракса, според која, по

---

<sup>6</sup> Court of Justice, Judgment of the Court, Joined cases C-98/85, C-162/85 and C-258/85, Michele Bertini and Giuseppe Bisignani and others v Regione Lazio and Unità sanitarie locali, 12 June 1986

<sup>7</sup> Court of Justice, Judgment of the Court, Joined cases C-320/90, C-321/90 and C-322/90, Telemarsicabruzzo SpA and Others v Cirstotel, Ministero delle Poste e Telecomunicazioni and Ministero della Difesa, 26 January 1993

<sup>8</sup> Court of justice, Opinion of Advocate General Lenz, Case C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosman, 20 September 1995,

<sup>9</sup> Член 101, став 1 од Деловникот за работа на СПЕУ; Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012, OJ L 265, 29 September 2012, as amended on 18 June 2013, OJ L 173, 26 June 2013, and on 19 July 2016, OJ L 217, 12 August 2016.

добивањето на одговор од страна на Судот по прашање кое се однесува на толкувањето на Правото на ЕУ или каде судската пракса веќе има обезбедено јасен одговор на тоа прашање, судот од последна инстанца е обврзан да направи се што е потребно за да обезбеди дека таквото толкување на Правото на ЕУ е применливо.

Применувајќи ги тие принципи, во пресудата по случајот Огњанов од 5 јули 2016 година, Судот, одлучувајќи во Големиот Совет, одговори на прашањата поднесени во светло на примена на упатувањето за претходно одлучување по одредби на Бугарското право дизајнирани да обезбедат непристрасност на судиите во кривичната постапка. Според тие одредби, судиите кои, во контекст на упатувањето за претходно одлучување, ги воспоставија фактите и нивните правни класификации мора да се дисквалификуваат себеси од случајот. Упатувачкиот суд, исто така, потенцирал дека, следствено на националниот кодекс на однесување, презентацијата, во одлуката за упатување, на фактичката и правна позадина на предметот во главната постапка се смета за израз на привремено мислење кое ќе резултира со тужба за одговорност против националниот судија за дисциплински престап.

Атанас Огњанов е бугарски државјанин кој бил осуден во Данска на казна затвор од 15 години за тешка кражба и убиство. Тој бил задржан во затвор во Данска 19 месеци и потоа предаден на Бугарските власти. Во првото упатување од страна на Бугарскиот суд во случајот С-614/14, од СПЕУ се барало одговор на прашања поврзани со непристрасност на судиите поради изразено претходно мислење со утврдување на фактичките и правни елементи на случајот.<sup>10</sup> Во второто упатување во случајот С-554/14 од СПЕУ се барало толкување на Рамковната одлука на Советот за заемно признавање на пресуди со цел да се утврди правото применливо за извршување на казната.<sup>11</sup> Се работи за две постапки, но за иста расправа. Со цел да биде во согласност со членот 94 од Деловникот за работа<sup>12</sup> и Информативните забелешки за упатувања од националните судови,<sup>13</sup> параграфите од 2 до 4 на упатувањето ги вклучува фактичкиот и правниот контекст на случајот.<sup>14</sup>

Во поглед на упатувањето во случајот С-614/4, поднесувањето на претходните упатувања го натера бугарскиот јавен обвинител, како страна во постапката, да побара дисквалификација на упатувачкиот суд. Барањето на обвинителот се однесува на доста стриктен пристап на непристрасност усвоен во бугарскиот правен поредок. Судската одлука се смета за пристрасна секогаш кога судијата изразува привремено мислење за суштината на случајот пред да се донесе конечната одлука (член 29 од Законот за кривична постапка). Според воспоставената национална судска пракса, дури и најмалата индикација во поглед на фактите на случајот или нивната правна класификација доведува до тоа да постои основа за дисквалификација на судија.<sup>15</sup> Во случај на пристрасност, одлуката се става на страна поради прекршување на суштински процедурални правила и судијата одговара за дисциплински постапки.

По инцидентот покренат од Јавниот обвинител, Софискиот суд одлучи да ја запре постапката и да го праша СПЕУ дали исполнувањето на процедуралната обврска на националните судови да го утврдат фактичкиот и правен контекст на упатувањето за претходно одлучување во кривични случаи ја поткопуваат непристрасноста на националниот суд и

<sup>10</sup> Court of Justice, Judgment of the Court, Case C-614/14, Atanas Ognyanov v Sofiyski gradski sad, 5 July 2014

<sup>11</sup> Court of Justice, judgment of the Court, Case C-554/14, Atanas Ognyanov v Sofiyski gradski sad, 8 November 2016

<sup>12</sup> Член 94 од Деловникот утврдува што треба да содржи барањето за претходно одлучување: а) резиме на предметот на спорот и релевантните факти; б) содржина на националните одредби и судската пракса која може да се примени во спорот; и в) наведување на причините кои го навеле судот да поднесе барање за толкување на Правото на ЕУ.

<sup>13</sup> Court of Justice, Information Note on References from National Courts for a Preliminary Ruling, OJ C 297/01 5 December 2009

<sup>14</sup> Court of Justice, Judgment of the Court, Case C-614/14, Atanas Ognyanov, paragraph 11

<sup>15</sup> Ibid, paragraph 7.

пресумпцијата на невиност на обвинетиот според членовите 47 и 48 од Повелбата за фундаменталните права на Европската унија (ПФП).<sup>16</sup>

Повикувајќи се на клучните аспекти на постапката предвидени со членот 267 од ДФЕУ, Судот забележа дека при утврдувањето, во неговото барање за претходно одлучување, на фактичкиот и правниот контекст на главната постапка, упатувачкиот суд не прави ништо повеќе исполнување на барањата утврдени во членот 267 од ДФЕУ и членот 94 од Деловникот за работа на СПЕУ. Презентацијата на таквиот фактички и правен контекст е одговор на барањето за соработка што е својствено за механизмот на претходно упатување и не може само по себе да претставува повреда на правото на фер судење, утврдено во член 47, став 2 од ПФП, или правото на пресумпција на невиност гарантирано според членот 48, став 1 од ПФП.<sup>17</sup>

Правилното функционирање на „столбот на судскиот систем на ЕУ“ бара националните судови „строго“ да ја почитуваат обврската за „дефинирање на фактичкиот и правен контекст на прашањата што ги поставуваат или, во најмала рака, да ги објаснат претпоставките за факти врз кои се засноваат тие прашања“.<sup>18</sup> Без овие елементи СПЕУ не е во состојба да ја спроведе својата надлежност преку давање на корисни одговори до националните судови, а владите на државите-членки и другите заинтересирани страни нема да имаат можност од поднесување на нивните забелешки.<sup>19</sup>

Во светло на овие размислувања, Судот држел дека ефектите на домашните одредби на кривичното право и националниот кодекс на однесување упатено од националниот суд е веројатно дека националниот суд може да избере да се воздржи од упатување прашања за претходно одлучување до Судот, со цел да избегне, од една страна, дисквалификација и изложеност на дисциплинска казна или, од друга страна, поднесе барања за претходно одлучување кои се недопустливи. Таквите одредби се штетни за прерогативите доделени на националните судови со членот 267 на ДФЕУ и, следствено, за ефективностa на соработката меѓу Судот и националните судови воспоставени со механизмот на претходно одлучување.<sup>20</sup>

Според тоа, судовите во Бугарија биле обврзани да го стават на страна националното правило кое го обврзува судот да се дисквалификува од случај кој не е решен, на основ дека го утврдил, во барањето за претходно одлучување, фактичкиот и правен контекст на случајот.<sup>21</sup>

Прашањата упатени во второто упатување на случајот Огњанов (C-554/14) не беа тешки, како што Генералниот адвокат Бот двапати упати дека одговорите не оставаат простор за сомнеж.<sup>22</sup> Огњанов отслужил дел од својата пресуда во Данска пред да биде пренесен во Бугарија. За време на извршување на казната во Данска, тој работел околу година ипол. Бугарското право, преку толкувањето на судската пракса, предвидува работата извршена од страна на затвореници, дури и во друга држава-членка, да се земе во предвид за целите за намалување на должината на казната, со тоа што два дена работа одговараат на три дена лишување од слобода. Како и да е, кога засегнатото лице било префрлено, властите на Данска веднаш ги информираа Бугарските власти дека Данското законодавство не дозволува било какво намалување на затворската казна за сметка на работата во насока на нејзиното извршување.

Следствено, со цел да се утврди должината на казната која остана да се отслужи во Бугарија, судот на Бугарија упатил прашања до СПЕУ дали рамковната одлука го исклучува националното правило кое и дозволува на државата извршител да му додели на осуденото лице намалување на казната како резултат на работата која тој ја вршел за време на неговото

---

<sup>16</sup> Ibid, paragraph 13.

<sup>17</sup> Ibid, paragraph 23.

<sup>18</sup> Ibid, paragraphs 15, 18-19.

<sup>19</sup> Ibid, paragraph 20.

<sup>20</sup> Ibid, paragraph 25.

<sup>21</sup> Ibid, paragraph 26.

<sup>22</sup> Court of Justice, Opinion of Advocate General Bot, Case C-614/14, Atanas Ognyanov v Sofiyski gradski sad, 23 February 2016



притворање во друга држава-членка, иако надлежните власти на Данска, во согласност со своето национално право, не дозволиле такво намалување на казната.

Според СПЕУ, членот 17 од Рамковната одлука 2008/909 мора да се толкува според значењето дека само правото на државата-издавач е применливо, не само во однос на било какво намалување на казната, во делот од казната отслужено од засеганото лице на територијата на таа држава се до неговиот трансфер во државата-извршител. Правото на државата извршител може да се применуваме на делот на казната кој останува да се отслужи од страна на лицето, по неговиот трансфер, на територијата на државата-извршител. Следствено, властите на државата-извршител кои се надлежни во поглед на извршувањето на казната не можат, ретроактивно, да го заменат своето право за извршување на казните и, особено, своите правила за намалување на казната, за правото на државата-издавач во однос на оној дел од казната кој веќе бил отслужен од засегнатото лице на територијата на државата-издавач. Бил избран Голем совет бидејќи упатувањето се однесувало на примена на национално правило насочено кон заштита на фундаменталните права на обвинетиот кое има ефект на блокирање на функционирањето на судската пракса на СПЕУ.

Со цел да се разбере случајот Огњанов потребно е да се утврди зошто фактичкиот и правен контекст во националните постапки се смета за конститутивен елемент на претходното упатување. Познавањето на фактите во случајот и применливото национално право се суштински за СПЕУ да ја контролира домашната примена на Правото на ЕУ. Неуспехот на националниот суд да го дефинира фактичкиот и правен контекст на прашањата што ги поставува е основа за прогласување на очигледна недопустивост на претходното упатување од страна на СПЕУ. Фактичкиот и правен контекст на кривичното дело може да биде претставен на таков начин што ги крши основните права на страните.

#### 4. ФУНДАМЕНТАЛНИТЕ ПРАВА ВО СЛУЧАЈОТ ОГЊАНОВ

СПЕУ одби во случајот Огњанов постоење на итна и директна врска меѓу кршењето на фундаменталните права на страните и поднесувањето на фактичкиот и правен контекст на главната постапка во барањето за претходно одлучување. Вклучувањето на фактички и правни елементи во претходните упатувања не е само по себе повреда на правото на фер судење. Оваа позиција била дополнително развиена од Генералниот адвокат Бот со упатувања на воспоставената судска пракса на ЕСЧП, според кој околностите што судијата презел претходна одлука не може само по себе да се смета за прекршување на непристрасноста.<sup>23</sup>

Строгото толкување на критериумот на пристрасност утврдува дека „дури најнезначајните коментари во врска со фактите на случајот или нивната правна класификација“ автоматски наложува дисквалификација на судијата.<sup>24</sup> Од една страна, одбивањето да се поднесат прашања за претходно одлучување засновани на основ дека судиите кои упатуваат се подложни на дисквалификација и дисциплински казни за утврдувањето на правниот и фактичкиот контекст на случајот „несомнено претставува повреда на членот 6 од ЕКЧП“,<sup>25</sup> и го отвора патот за постапка за одговорност на државата засновано на судската повреда на Правото на ЕУ. Од друга страна, усогласеноста на националното правило за непристрасност спречува исполнување на обврските утврдени во членот 94 од Деловникот за работа и го менува поднесувањето на референци за претходно одлучување до СПЕУ во бескорисна привилегија.

<sup>23</sup> Ibid, paragraph 83. Генералниот адвокат упатува на судската пракса на Европскиот суд за човекови права: European Court of human Rights, Judgment of the Court, Application no. 34130/96, Morel v. France, 6 June 2000, paragraph 45

<sup>24</sup> Ibid, paragraphs 29-31.

<sup>25</sup> Court of Justice, Judgment of the Court, Case C-614/14, Atanas Ognyanov, paragraph 102. Во пресуда од април 2014 година ЕСЧП утврди дека кршењето на обврската да се упатат прашања за претходно одлучување до СПЕУ може да доведе до повреда на член 6 од ЕКЧП кој се однесува на правото на фер судење, а со тоа и правото на фер сослушување. European Court of Human Rights, Judgment of the Court, Application no. 17120/09, Dhahbi v. Italy, 8 April 2014.

Сепак, не може да се биде целосно согласен со тврдењето на Судот дека вклучувањето на фактичкиот и правен контекст во барањето за претходно одлучување автоматски не ја нарушува непристрасноста на упатувачкиот национален суд. Како општо правило, утврдувањето на фактите и правните одредби не го означува националниот суд како пристрасен и зависен. Сепак, комплицирани ситуации може да се појават кога упатувањето е подготвено на таков начин што ги повредува фундаменталните права на страните заштитени со ПФП. Тоа ќе се случи кога упатувањето вклучува пристрасен избор на факти, делумна правна квалификација на фактите, или особено предвремено изјаснување на мислење за вината на лицето.<sup>26</sup>

Во Огњанов, СПЕУ не направил значително разгледување во поглед на почитувањето на фундаменталните права на упатувањето за фактичките и правни одредби вклучени во упатувањето поднесено во случајот C-554/14. Очигледно не било неопходно преглед на почитувањето на правото на пресумпција на невиност, бидејќи Огњанов веќе бил прогласен за виновен за делото. Што се однесува до почитувањето на должноста за непристрасност, Генералниот адвокат Бот сметал дека деталите на упатувачкиот суд „наодите на фактите и правото демнострира темелно познавање на досието на предметот кое, според негово мислење, не упатува на тоа судот да биде осмничен за пристрасен“.<sup>27</sup>

## 5. ЗАКЛУЧОК

Одлуката на СПЕУ во Огњанов е во суштина бесмислена. Примената на националното правило за судската непристрасност доведе до „апсурден и парадоксален резултат дека судот поднесувајќи барање за претходно одлучување во согласност со Правото на ЕУ ќе се смета, според националната легислатива, како повреда на основните права на страните“.<sup>28</sup> Санкциите поврзани со повредата на пристрасноста би имале ефект на одвратат во пракса судовите од користење на постапката според членот 267 од ДФЕУ, со тоа загрозувајќи го еднообразното толкување и ефективност на Правото на ЕУ во правниот поредок на Бугарија.

Како и да е, Огњанов не може да се чита како барања за имунизација за претходно одлучување на СПЕУ наспроти суштински преглед на почитувањето на основните права заштитени со ПФП. Тој едноставно ја отфрла дисквалификацијата на националниот суд на основ на пристрасност како автоматски ефект на поднесувањето на упатувањето кое вклучува фактички и правен контекст на случајот.

Огњанов, исто така, остави neodговорени неколку други правни прашања поврзани со обврската на националните судови да го вклучат фактичкиот и правниот контекст на главната постапка во нивните барања за прелиминарна одлука. Дали постои повисок праг на прецизност и мотивација на барањата кои можат да влијаат на слободата на обвинетиот? Што треба да биде правниот стандард за непристрасност што го усвои Судот на правдата при проценката на изготвувањето на фактичкиот и правниот контекст на случајот? Ако барањето за претходно одлучување се смета за пристрасно, дали СПЕУ има можност за побара од упатувачкиот суд да се попречи во корист на различен суд? До степен до кој механизмот на претходни упатувања им презентира на националните судови прашања кои „понекогаш се тешки за управување“, случајот Огњанов претставува пропуштена прилика да даде одговор на некои од прашањата.

---

<sup>26</sup> Court of Justice, Opinion of Advocate General Bot, Case C-614/14, Atanas Ognyanov, paragraph 89

<sup>27</sup> Ibid, paragraph 86.

<sup>28</sup> Ibid, paragraph 97.

## БИБЛИОГРАФИЈА:

- [1] Court of Justice, Information Note on References from National Courts for a Preliminary Ruling, OJ C 297/01 5 December 2009;
- [2] Court of Justice, Judgment of the Court, Case 6/64, Flaminio Costa v ENEL, 15 July 1964;
- [3] Court of Justice, judgment of the Court, Case C-554/14, Atanas Ognyanov v Sofiyski gradski sad 8 November 2016;
- [4] Court of Justice, Judgment of the Court, Case C-614/14, Atanas Ognyanov v Sofiyski gradski sad, 5 July 2014;
- [5] Court of Justice, Judgment of the Court, Case C-62/14, Peter Gauweiler and Others v Deutscher BundestagGauweiler, 16 June 2015;
- [6] Court of Justice, Judgment of the Court, Joined cases C-254/94, C-255/94 and C-269/94, Fattoria autonomia tabacchi and Others, 12 September 1996;
- [7] Court of Justice, Judgment of the Court, Joined cases C-320/90, C-321/90 and C-322/90, Telemarsicabruzzo SpA and Others v Circostel, Ministero delle Poste e Telecomunicazioni and Ministero della Difesa, 26 January 1993;
- [8] Court of Justice, Judgment of the Court, Joined cases C-98/85, C-162/85 and C-258/85, Michele Bertini and Giuseppe Bisignani and others v Regione Lazio and Unità sanitarie locali, 12 June 1986;
- [9] Court of Justice, Opinion of Advocate General Bot, Case C-614/14, Atanas Ognyanov v Sofiyski gradski sad, 23 February 2016;
- [10] Court of Justice, Opinion of Advocate General Lagrange, Case 75/63, Hoekstra v Bedrijfsvereniging Detailhandel, 10 December 1963, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61963CC0075&from=EN>;
- [11] Court of justice, Opinion of Advocate General Lenz, Case C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosman, 20 September 1995;
- [12] European Court of human Rights, Judgment of the Court, Application no. 34130/96, Morel v. France, 6 June 2000;
- [13] European Court of Human Rights, Judgment of the Court, Application no. 17120/09, Dhahbi v. Italy, 8 April 2014;
- [14] Mancini, G.F., (2000), *“Democracy and Constitutionalism in the European Union: Collected Essays”*, Oxford, Hart;
- [15] Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012, OJ L 265, 29 September 2012, as amended on 18 June 2013, OJ L 173, 26 June 2013, and on 19 July 2016, OJ L 217, 12 August 2016.

## НАЧЕЛОТО НА ЗАКОНИТОСТ – НУЖЕН КОРЕКТИВ ПРОТИВ АРБИТРЕРНОСТА НА ДРЖАВНИТЕ ОРГАНИ ВО КРИВИЧНАТА ПОСТАПКА

**Апстракт:** Секој национален казнено правен систем е базиран на извесни принципи, кои се плод на неговата правна традиција и кои се оформени врз основа на карактеристиките на правниот и општествено политичкиот систем на државата. Оттука, содржината на правните начела е нераскинливо поврзана и зависна од политичкото уредување и границите на арбитрерност и ограничување на фундаменталните човекови права. Во оваа смисла, кривичното право и кривичната постапка отсекогаш биле зависни од развитокот на политичкиот систем, па оттука и од начелата на казненото право можеме да оцениме дали еден политички систем е арбитререн или либерален. Современите начела се цивилизациска придобивка од развојот на кривично правната теорија и пракса. Во овој коавторски труд ќе направиме обид да го анализираме начелото на законитост, неговиот историски развиток, неговата имплементација во меѓународните инструменти, во Меѓународниот кривичен суд како и меѓународните *ad hoc* трибунали, Европскиот суд за човекови права, како и правните последици кои се резултат на неговата примена. Посебен осврт ќе дадеме на начелото на законитост во македонското позитивно казнено право. Имено, принципот на законитост е темелна вредност, човеково право, но и фундаментален принцип во казненото законодавство. Согласно ова основно начело – нема кривично дело и нема санкција без претходна законска одредба: *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, што всушност преставува гарнција за човековата слобода. Начелото на законитост ги штити граѓаните од арбитрерноста на државните органи, од незаконитото мешање, но има за цел и да осигури правичност и транспарентност на судските власти.

**Клучни зборови:** законитост, кривично дело, кривична постапка, ретроактивност, кривичен суд

KOSHEVALISKA Olga  
APASIEV Dimitar  
MAKSIMOVA Elena

## THE PRINCIPLE OF LEGALITY – COMPULSORY CORRECTION AGAINST ARBITRERNEST OF THE STATE AUTHORITIES IN CRIMINAL PROCEDURE

**Abstract:** The principle of legality is a core value, a human right but also a fundamental standard in Criminal law prosecution according to which no crime or punishment can exist without a legal ground. *Nullum crimen, nulla poena sine lege* is in fact a guarantee of human liberty; it protects individuals from state abuse and unjust interference, it ensures the fairness and transparency of the judicial authority. Every national legal criminal system is based on certain principles that are fruit of the legal tradition of that nation and they are formed according to the characteristics of the legal system and socio-political order. Therefore, their content is inevitably dependent on the political order in the state and the limits of its authoritarianism and the limitation of fundamental human rights. In this sense, the criminal law and procedure are always dependent on the evolution of the political order and by this means that from the content of the principles one can see if the criminal legal system is rigor or liberal. These principles are the civilization benefit of the development of the criminal law theory and practice. In this paper we will give an effort to analyze the principle of legality, its historical development, its

implementation in international instruments, in the International Criminal Court as well as international *ad hoc* tribunals, the European Human Rights Court and the legal consequences that result from its application. We will give special consideration to the principle of legality in the Macedonian criminal legislation.

**Key words:** *legality, crime, criminal procedure, retroactivity, criminal court*

***Вовед: Начелото на законитост во казненото законодавство***

*Summum ius, summa iniuria*

*Најмногу права, најмногу неправда!*

*(Cicero – De Officiis, I, 10, 33)*

Казненото право се заснова на определени начела кои се плод на правната традиција, цивилизациските придобивки во развојот на науката и кои се обликувале согласно карактеристиките на правните системи и општествено-политичките уредување. Нивната содржина, неминовно, е зависна од правно политичкото уредување во државата и границите на нејзината авторитарност и ограничување на основните човекови права. Во таа смисла, **кривичното право** и казнената постапка секогаш се во зависност од еволуцијата на државното уредување и строгоста, односно либералноста на пенитенцијарниот систем.<sup>1</sup>

**Правните начела** може да ги дефинираме како *апстрактни норми* кои се изведени како резултат на генерализација на серија на поединечни норми, а кои важат за сите случаи кои се опфатени со таа серија на поединечни норми.<sup>2</sup> Тие важат за институт со кој генерално се утврдува формата или начинот на постапување во кривичната постапка, како и текот на самата постапката. Во таа смисла, во кривично-процесната теорија начелата се однесуваат како на постапувањето, така и на субјектите кои учествуваат во него. Основните начела ја претставуваат базата врз која се градат сите односи во кривичното и кривично-процесното право. Затоа и од содржината на самите начела се определува демократичноста на казниот систем на државата.

**Начелото на законитост** е едно од стожерните, т.е. фундаментални начела во казненото право. Општественото значење на начелото на законитост во кривичното право произлегува од определбата на правната наука, од една страна, и од законодавецот, од друга страна, дека со вака предвиденото начело се обезбедува *правната сигурност* на граѓаните. На секој човек и граѓанин му се обезбедува доволна и квалитетна гаранција за заштита на неговата личност, а особено правната заштита на неговата слобода. Слободата се штити од секаква арбитрерност, самоволие и од неодреденоста на казните. Да се штити слободата од секоја арбитрерност и самоволие значи да се штити една важна морална вредност на граѓанинот како поединец! Во философско-правната аксиологија, добро е познато дека слободата на индивидуата, после правото на живот, претставува втора по важност човекова вредност. Дотолку повеќе што граѓанинот без слобода, *de iure* и *de facto*, се ограничува во остварувањето на другите со устав и закон гарантирани права и слободи.<sup>3</sup>

Познатиот кривичар М. Шкулич експлицитно се изјаснува против била каква релативизација на начелото на законитост во националното законодавство, а уште повеќе и во меѓународното кривично право. Тој нагласува дека ниту декларативното уставно и законско

<sup>1</sup> Олга Ѓуркова, *Казнената постапка за коруптивните кривични дела во Римското право*, Алфа 94, Скопје, 2010, 59.

<sup>2</sup> Никола Матовски, Гордана Бужаровска и Гордан Калајџиев, *Казнено процесно право*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2009, 51.

<sup>3</sup> Осман Кадриу, *Кривично правното начело на законитост како фундаментално начело на правниот систем на Република Македонија*, Европско право бр. 2/14, Скопје, 2014, 125.



одредување на начелото на законитост, само по себе, нема да биде доволно за зачувување на **правната сигурност** и за обезбедување на стабилноста на кривичното законодавство на една правна држава, ако се дозволи со помош на соодветни нормативни подигрувања да се изигра овој принцип. Тој неколкукратно апострофира дека е особено важно доследно да се почитува начелото на законитост во неговата изворна форма и дека секоја негова релативизација нужно доведува до голема опасност на сметка и на правната сигурност, но и на слободите и правата на човекот и граѓанинот.<sup>4</sup>

### ***I. Историско-правен осврт на начелото на законитост***

Римското право (*Ius Romanum*) се смета за „родител“ на сите базични принципи на правото,<sup>5</sup> па така и на принципот на законитост, кој, додуша во една рудиментирана форма, може да се препознае уште во времето на **Цицерон**. Врз основите кои ги има поставено римскиот ретор Цицерон,<sup>6</sup> подоцна во времето на Просветителството и на доктрините на општествениот договор ќе се надгради принципот *nullum crimen, nulla poena sine lege previa*.<sup>7</sup> Во современа смисла, овој принцип започнува по завршувањето на Втората светска војна (1945) и конституирањето на меѓународните кривични трибунали во Нирнберг и Токио.<sup>8</sup>

Со оглед на фактот дека во битието на ова начело е содржан поимот законитост, како синоним на ова начело во правната терминологија се употребува и терминот – **начело на легалитет**,<sup>9</sup> што сметаме дека е повеќе поради асоцирање кон неговиот назив на англиски (*legality*), односно латински термин (*lex/leges*). Во својата изворна форма начелото на легалитет потекнува и се заснова врз основа на познатата максима во кривичното право: *Nullum crimen sine lege – nulla poena sine lege stricta*,<sup>10</sup> за чијашто историја ќе пишуваме подолу во овој труд. Врз основа на ова позната римска правна максима јасно произлегува дека нема кривично дело без закон, а нема ни казна без закон! Формулацијата *nullum crimen sine lege – nulla poena sine lege* за прв пат се применува во германската правна литература, а ја воведува и употребува германецот Фоербах.<sup>11</sup> Согласно ова начело, законодавецот е обврзан на јасна определеност на законските битија и јасно определување на кривичните санкции.

### ***II. Начелото на законитост во меѓународното право***

Начелото *nullum crimen, nulla poena sine lege* во меѓународното казнено право се јавува во малку поинаква формулација, адаптирана на изворите и природата на **меѓународното казнено**

---

<sup>4</sup> M. Škulić, *Načelo zakonitosti u krivičnom pravu*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 1/10, Beograd, 2010, 103–104.

<sup>5</sup> Olga Kosevaliska, Gordana Buzarovska - Lazetnik and Lazar Nanev, [The “Extension” of the Roman Criminal Law in Today’s Macedonian Criminal Laws](#), Mediterranean Journal of Social Sciences, MCSER Publishing - 6 (2), Rome, 2015, 318–323.

<sup>6</sup> H. Jerome, *General Principles Of Criminal Law*, The Lawbook Exchange, New Jersey, 2005, 28–32. Види го и трудот на Димитар Апасиев, *Цицерон – најречитиот од потомците на Ромул (II)*, Годишен зборник на Правниот факултет при УГД, Vol VI, Штип, 2016, 17–33.

<sup>7</sup> Иако најпознати преставници на овие движења се Монтеѕкје и Бекарија, сепак кованицата *nullum crimen, nulla poena sine lege* му се припишува на Фоербах.

<sup>8</sup> Iulia Crisan, *The principles of legality “nullum crimen, nulla poena sine lege” and their role*, Effectus Newsletter, Issue 5, 2010; и Bineet Kedia: *Nullum crimen sine lege in international criminal law: myth or fact?*, International Journal of International Law, Vol. 1, Issue 2.

<sup>9</sup> Кадриу, op. cit.

<sup>10</sup> „Нема кривично дело, нема казна без јасен закон“. Види: Силвија Пановиќ – Ѓуриќ, *Речник кривичноправних појмова*, Београд, 1995, 85.

<sup>11</sup> Наведено кај: Јован Проевски, *Кривичен законик (објаснение, коментари и судска практика)*, Академик, Скопје, 1998, 15. За ова види подолу во овој труд, во поглавјето „Историско-правен осврт на начелото на законитост“.

**право** и тоа како: *Nullum crimen sine iure*.<sup>12</sup> Очевидни се следниве две разлики: Прво – меѓународните инкриманции не се содржани во закони, туку во конвенции, па дури и во непишани меѓународни обичаи кои во меѓународното право го имаат истото значење што во националното право го има законот; Второ – меѓународните забрани не можат да ја содржат и казната како последица на повредата на тие забрани и да предвидат нешто повеќе од определбата дека се работи за дело за кое извршителот треба да биде казнет, затоа што меѓународното казнено право не располага со самостоен инструментариум на казни и други санкции, туку упатува на казнените системи на одделните држави.

Доследната примена на ова начело на планот на меѓународното казнено право, инаку е инспирирано со духот на заштита на универзалните слободи и права и други вредности, предизвикува определена внатрешна тензија во конфронтација со фактите на непостоење целосен систем на меѓународни казнено правни норми од материјална и од процесна природа, на механизми за нивна директна примена итн. Овие тензии се оправдуваат (но, само делумно) со објаснување дека нормативниот недостаток може да се компензира со „постојните универзални стандарди на хуманоста“ и со „општите начела на признати од меѓународната заедница.“<sup>13</sup> Во оваа смисла се и бројните критики упатени на **Нирнбершкиот процес**, кој колку и да се чини правичен, сепак бројни правници го оценуваат како неправеден токму поради ретроактивната примена на меѓународните казнено правни забрани. За ова подолу во овој труд.

## 1. Начелото на законитост и меѓународните инструменти

### а) Универзалната декларација за човекови права и начелото на законитост

Генералното собрание на Обединетите нации ја усвои *Универзалната Декларација за човекови права* (10 декември 1948 год.)<sup>14</sup> која се прокламира како „заеднички стандарт за сите народи и нации и чувар на човековите права“. Токму за оваа цел, да биде „чувар на човековите права“ во истата е содржана експлицитна одредба [член 11, став 2) за **забрана на ретроактивното дејство** на законите. Во оваа смисла во чл. 11 од истата е предвидено:

*1. Секој обвинет за кривично дело има право да се смета за невин се додека врз основа на законот, вината не се докаже на јавен претрес на кој му се обезбедени сите гаранции потребни за негова одбрана.*

*2. Никој не смее да се смета за виновен за кое и да е кривично дело поради дејство или пропуст кои не претставуваат кривично дело по националното или меѓународното право во времето кога се извршени. Исто така, не смее да се изрече потешка казна од онаа која се применувала во времето кога е извршено кривичното дело.*

### б) Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и начелото на законитост

*Меѓународниот пакт за граѓански и политички права* (1966)<sup>15</sup> за разлика од Универзалната декларација за човекови права, има **обврзувачка правна сила** врз земјите членки на ОН. Во оваа смисла, државите-потписнички се обврзани да му поднесуваат извештаи на Комитетот за мерките кои ги имаат усвоено во согласност со Пактот, односно со кои се

<sup>12</sup> Владо Камбовски, *Меѓународно казнено право*, 1998, 299.

<sup>13</sup> Камбовски, *op. cit.*, 299.

<sup>14</sup> *Универзалната декларација за правата на човекот* е усвоена и прокламирана од Генералното собрание на ОН со Резолуцијата 217A(III) од 10.XII.1948.

<sup>15</sup> *Меѓународниот пакт за граѓански и политички права* е усвоен и отворен за потпишување и ратификување или пристапување со Резолуцијата 2200 A(XXX) на Генералното собрание на ОН од 16.XII.1966, а стапи во сила на 23.III.1976 год.

спроведуваат неговите одредби, но и за прогресот кој го имаат направено за уживање на основните права и слободи.<sup>16</sup> Со чл. 15 од овој меѓународен инструмент е предвидено дека:

1. Никој нема да биде сметан за виновен за сторување или несторување кои не претставувале кривично дело според домашното или меѓународното право во времето кога биле извршени. Исто така, нема да биде изречена некоја потешка казна од онаа која можела да биде применета во моментот кога кривичното дело било извршено. Ако подоцна, по извршувањето на делото, со законска одредба биде предвидена примена на поблага казна со престапникот ќе се постапува според неа.
2. Ништо во овој член не е против судење и осуда на секој поединец поради дејствија или пропусти кои во времето кога се извршени се сметани за кривични дела според општите правни начела признати од страна на меѓународната заедница.

Неограничената примена на оваа гаранција е апострофирана и во чл. 4 на МПГПП во кој се предвидени исклучоци од Пактот во случај на **вонредна јавна опасност** која го загрозува опстанокот на една нација.<sup>17</sup> Дури и во случај на ваква опасност, одредбата од чл.15 а во врска со начелото на законитост, не може да биде дерогирана! Мораме да нагласиме дека прифаќањето и ратификувањето на МПГПП значи и негово целосно инкорпорирање во националните казни системи, што значи дека со чл. 15, ст.2 се прифаќаат како извор на казненото право и меѓународните норми кои имаат карактер на императивни *ius cogens* норми и според кои националното законодавство не е единствено или последно рамниште за оценка на забранетоста на делото.<sup>18</sup>

#### **в) Европската конвенција за човекови права и начелото на законитост**

Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи (1950) е регионален и мултилатерален меѓународен договор врз основа на кој државите членки на Советот на Европа се обврзуваат дека ќе им ги обезбедат основните граѓански и политички права, не само на нивните државјани, туку исто така и на сите лица под нивна надлежност. Конвенцијата, која беше потпишана на 4-ти ноември 1950 година во Рим, влезе во сила во 1953 год. Во истата, во чл. 7, е инкорпорирано начелото на законитост и издигнато на ранг на **човеково право**:

*Нема казна без закон*<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Оваа обврска од чл. 40 на МПГПП државите треба да ја исполнат: (а) во рок од една година, сметајќи од денот на стапувањето во сила на овој Пакт за секоја заинтересирана држава договорничка посебно; и (б) а потоа, секогаш кога Комитетот тоа го бара.

<sup>17</sup> Член 4 од МПГПП: „Во случај кога опстанокот на нацијата го загрозува вонредна јавна опасност, која е прогласена по официјален пат, државите договорнички на овој Пакт можат да преземат, во обем строго одреден од барањата на ситуацијата, мерки со кои ќе се укинат обврските предвидени со Пактот, доколку тие мерки не се неспоииви со другите обврски кои им ги наметнува меѓународното право и доколку со себе не повлекуваа дискриминација заснована на раса, боја на кожа, пол, јавна вероисповед или општествено потекло [ст.1]. Претходната одредба не дава овластување за какво и да е отстапување од членовите 6,7,8 (став 1 и 2), 11, 15, 16 и 18 [ст.2]. Државите договорнички на овој Пакт кои го користат правото на укинување, со посредство на Генералниот секретар на ОН, ќе ги известат другите држави договорнички за одредбите кои ги укинале, како и за причините што ги навеле на тоа. Ново известување ќе биде извршено на ист начин оној ден кога ќе биде окончано ова укинување“ [ст.3].

<sup>18</sup> Види: Камбовски, *op. cit.*, 316.

<sup>19</sup> Овој текст на Европската конвенција ги содржи измените согласно одредбите на *Протоколот број 14* (CETS № 194) кој стапи на сила на 1 јуни 2010 година, иако во Службен весник на Република Македонија не е објавен пречистен текст на Конвенцијата. Текстот на Конвенцијата претходно беше изменет согласно со одредбите од *Протоколот број 3* (ETS № 45), кој стапи на сила на 21 септември 1970; потоа со

1. Никој не може да биде осуден за дело сторено со чинење или нечинење кое според внатрешното или меѓународното право, во моментот на извршувањето, не претставувало кривично дело. Исто така, изречената казна не може да биде потешка од онаа што се применувала во моментот на извршувањето на кривичното дело.

2. Овој член не влијае на пресудата или казната за лице кое е виновно за чинење или нечинење, ако тоа дело во моментот на извршувањето претставувало кривично дело според општите правни начела признати од цивилизираните народи.<sup>20</sup>

## 2. Почитувањето на начелото на законитост од меѓународните кривичните трибунали основани по Втората светска војна и постојаниот Меѓународен кривичен суд (т.н. Римски статут)

Во правната теорија и наука има неоедначени ставови за почитувањето на начелото на законитост од страна на **меѓународните кривични трибунали** основани по завршувањето на Втората светска војна (трибуналите во Нирнберг и Токио), како и од страна на *ad hoc* трибуналите за бивша Југосавија, Руанда и Сиера Леоне.<sup>21</sup> Не станува збор за целосно непочитување на ова начело, туку за неговиот втор дел: *nulla poena sine lege* – нема казна без закон.

**Судењето во Нирнберг** започнало на 20 ноември 1945-та, а завршило на 1 октомври 1946 год. Самата *Нирнбершка повелба* била извор на правото што требало да го применува Трибуналот. На судењето на големите нацистички воени злосторници има бројни критики упатени на адреса на судот, а врзани токму за начелото на законитост и правните последици кои произлегуваат од него. Главни аргументи се дека Трибуналот применувал закони *ex-post facto*, особено во врска со кривичното дело „злосторства против мирот“<sup>22</sup> кое се однесува на инкриминирање на чинот на започнување или учество во војна,<sup>23</sup> и со ова го прекршил принципот *nullum crimen sine lege*. Со Повелбата на Нирнбершкиот трибунал е предвидено дека тој е надлежен да изрече казна кон обвинетиот, и тоа смртна или друга казна која ќе биде определена како праведна, што значи дека се доведува во прашање принципот „нема казна без закон“! Приговорот на одбраната дека Повелбата содржи казни одредби со ретроактивно дејство, со кои според тоа се повредува темелното начело на законитост, е одбиен со аргументот дека делата што се во надлежност на Судот претставуваат казниви дела и според казнените законодавства на државите во кои се извршени.

*Протоколот број 5* (ETS № 55), кој стапи на сила на 20 декември 1971; и со *Протоколот број 8* (ETS № 118), кој стапи на сила на 1 јануари 1990, а го содржи и текстот на *Протоколот број 2* (ETS № 44) кој согласно чл. 5, ст.3 претставува интегрален дел на Конвенцијата од неговото стапување на сила на 21 септември 1970. Сите одредби кои се изменети или додадени со овие протоколи беа заменети со *Протоколот број 11* (ETS № 155), од датумот кога истиот стапи на сила: 1 ноември 1998. Од оваа дата, *Протоколот број 9* (ETS № 140), кој стапи на сила на 1 октомври 1994, беше укинат, а *Протоколот број 10* (ETS № 146) стана беспредметен.

<sup>20</sup> Преводот на Конвенцијата и Протоколите на македонски јазик е преземен од Сл. весник на РМ, 11/1997 и 30/04, 30/05.

<sup>21</sup> Види повеќе кај W. Shabas, *The International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*, Cambridge, 2006.

<sup>22</sup> Член 6 (а) од *Повелбата од Нимберг*, достапна на [http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocitycrimes/Doc.2\\_Charter%20of%20IMT%201945.pdf](http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocitycrimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf).

<sup>23</sup> Повеќе кај: Tove Rosen (ed.), *The Influence of the Nuremberg Trial on International Criminal Law*, достапно на <https://www.roberthjackson.org/speech-and-writing/the-influence-of-the-nuremberg-trial-on-international-criminal-law/> [последен пристап: 11.IX.2018].

Судењето на најголемите воени злосторници во Нирнберг беше репер за дотогашната пракса во примената на правилата – како од материјален, така и од процесен карактер. Оттаму се јавила потреба да се формулираат некои основни принципи кои произлегуваат од ова судење кои би служеле како водич во некои евентуални идни судења. Формулирањето на принципите било доверено на Обединетите нации. Генералното собрание на ОН за тоа ја задолжила Комисијата на ОН за меѓународното право, со својата *Резолуција број 177 (II)* од 21 ноември 1947 год. По долг труд, што укажува на важноста на ова прашање и вниманието посветено на него, Комисијата ги објавила овие принципи во Извештајот на работата на Комисијата од 5 јуни до 29 јули 1950 год. Со *Статутот на Меѓународниот воен суд* и со неговите пресуди, формулирани се **општите начела** на меѓународното кривично право (МКП):

*I принцип: Секое лице кое ќе стори дело кое според меѓународното право се смета за злосторство, е одговорно и подложно на казни.*

*II принцип: Фактот дека меѓународното право не пропишува казни за дела кои според меѓународното право се сметаат за злосторства, не го ослободува лицето кое сторило дело, од одговорност според меѓународното право.*

*III принцип: Фактот дека лицето кое извршило дело кое според меѓународното право се смета за злосторство, тоа дело го сторило во вршењето на должноста како шеф на државата или одговорно лице, не го ослободува тоа лице од одговорност според меѓународното право.*

*IV принцип: Фактот дека лицето постапувало по наредба на власта или по наредба на претпоставениот, не го ослободува од одговорноста според меѓународното право, под услов да имало можност за морален избор.*

*V принцип: Секое лице кое е обвинето за злосторство според меѓународното право има право на правично судење засновано на фактите и на правото.*

*VI принцип: Со овој принцип се предвидени злосторствата кои се казнуваат како злосторства според меѓународното право.<sup>24</sup>*

По Нирнбершкиот трибунал, не останаа имнуни на критики и последователните **ad hoc трибунали** за воените злосторства против човечноста сторени на територија на бивша Југославија (во понатамошниот текст: ICTY), Руанда и Сиера Леоне. Во оваа смисла, за ICTY, Стојановиќ смета дека е неприфатливо да се сфати флексибилно начелото на законитоста во меѓународното кривично право „какo nullum crimen sine iure“, туку напротив, истите изречни и строги принципи кои што важат за националното казнено право треба да се применуваат и во меѓународното. Притоа, истакнува дека мора да постои соодветен меѓународно правен акт во смисла на nullum crimen sine actu, кој што би го прифатиле сите држави бидејќи *Статутот на Меѓународниот кривичен суд*, и покрај тоа што претставува одреден напредок, не ги исполнува строгите кривично правни стандарди кои се поставени со принципот на законитост.<sup>25</sup>

Павловиќ укажува дека од работата и надлежноста на ICTY<sup>26</sup> и од постапките кои се водат пред истиот,<sup>27</sup> како и од активноста на постојаниот Меѓународен кривичен суд (Римски статут) се заклучува дека е се поголем бројот на кривични дела на кои се признава статус ius

<sup>24</sup> Види: *Text of the Nürnberg Principles Adopted by the International Law Commission*, во UN Document достапен на: [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_l2.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l2.pdf) [последен пристап: 15.XI.2018]; Воислав Василески, *Меѓународно хуманитарно право*, Скопје, 2002, 517; и K. Obradović, M. Šahović i M. Despot, *Međunarodno humanitarno pravo: razvoj – primena – sankcije*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2002.

<sup>25</sup> Z. Stojanović, *Međunarodno krivično pravo*, Pravna knjiga, Beograd, 2012, 22–23.

<sup>26</sup> За начелото на законитост и овој суд види повеќе во Iulia Crisan, *The principles of legality “nullum crimen, nulla poena sine lege” and their role*, Effectus Newsletter, Issue 5, 2010.

<sup>27</sup> Види подетално кај D. Radulović, *Legality and Legitimacy of the Tribunal for the Prosecution of Persons Supposed to be Responsible for Serious Violations of the International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia (The Hague Tribunal)*, Facta Universitatis Series: Law and Politics, Vol. 1, No 4, Niš, 2000.



cogens, па дури и дека постои адаптација на начелото на законитост во „начело на правичност“, односно во начело кое е најблиску до правичноста, т.е. *начелото на материјална правда*<sup>28</sup> – како што го нарекува Антонио Касезе.<sup>29</sup>

Во **Римскиот статут**,<sup>30</sup> со кој е основан Меѓународниот кривичен суд, начелото на законитост е предвидено во членовите 22, 23 и 24:

*Nullum crimen sine lege*<sup>31</sup>

1. Според овој Статут, никој не е кривично одговорен за дело кое кога било извршено не било кривично дело во надлежност на Судот.
2. Толкувањето на дефиницијата на кривичното дело ќе биде стриктно и не смее да се проширува со аналогија. Во случај на двосмисленост, дефиницијата ќе се толкува во корист на лицето кое е под истрага, односно кривично гонето или осудено.
3. Овој член нема да влијае врз инкриминација на било кое однесување како кривично дело според меѓународното право, независно од овој Статут.

*Nulla poena sine lege*<sup>32</sup>

Лицето кое е осудено од страна на Судот може да биде казнето само во согласност со овој Статут.

*Ratione personae* неретроактивност<sup>33</sup>

1. Никој, според овој Статут, не може да биде кривично одговорен за дело сторено пред да стапи Статутот во сила.
2. Во случај на измени на законот кој се применува на определен предмет, пред изрекување на конечната пресуда, ќе се примени оној кој е поповолен за лицето кое е под истрага, односно кривично гонето или осудено.

### 3. Принципот на законитост пред Европскиот суд за човекови права (Стразбур)

Од анализите кои се направени на законодавствата на земјите на европско тло, генералниот заклучок е дека сите го имаат инкорпорирано и надградено принципот на законитост во своите национални законодавства.<sup>34</sup> Истиот принцип се има најдено и како

<sup>28</sup> A. Casese, *The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*, European Journal of International Law, No. 10/1999 [целосен линк на: <http://ejil.oxfordjournals.org/>].

<sup>29</sup> Антонио Касезе (1937–2011) е првиот претседател на Меѓународниот кривичен трибунал за бивша Југославија и првиот претседател на Меѓународниот кривичен суд за злосторствата во Либан, професор по меѓународно кривично право на Универзитетот во Пиза, Универзитетот во Фиренца и на Правниот факултет во Оксфорд, и автор на книгата *International Criminal Law*, Oxford University Press, London, 2003.

<sup>30</sup> *Римскиот статут*, со кој е основан Меѓународниот кривичен суд, е донесен на 17 јули 1998, а стапи на сила на 1 јули 2002 год. Целосниот текст на англиски е достапен на линкот: [https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome\\_statute\\_english.pdf](https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf). Римскиот Статут е ратификуван од Р. Македонија со *Заколот за ратификација на Римскиот статут на Меѓународниот кривичен суд* (Сл. весник на РМ - 12/2002 од 16.II.2002).

<sup>31</sup> Член 22 од Римскиот Статут.

<sup>32</sup> Член 23 од Римскиот Статут.

<sup>33</sup> Член 24 од Римскиот Статут.

<sup>34</sup> Iulia Crisan, *The principles of legality “nullum crimen, nulla poena sine lege” and their role*, Effectius Newsletter, Issue 5, 2010.



предмет на одлучување пред **Европскиот суд за човекови права**<sup>35</sup> и тоа во случајот *Kokkinakis v Greece* (25 мај 1993),<sup>36</sup> каде што ЕСЧП јасно утврдил дека само со закон може да се предвиди одредено дејствие да преставува кривично дело и само со закон може да се предвиди казната за кривично дело, напоменувајќи дека одредби кои се недоволно прецизни можат да го повредат овој принцип. Дотолку повеќе, овој Суд ја има востановено и обврската на државите да водат сметка за принципот на законитост во врска со кривичните дела и кривичните санкции кога ќе ги применуваат Европските директиви во нивното национално законодавство – случаи: *X, Joined Cases 74/95 и C-129/95*.<sup>37</sup>

### III. Начелото на законитост во Македонското казнено законодавство

Во нормативниот дел на **Уставот на РМ** (1991)<sup>38</sup> е предвидено дека: „Никој не може да биде казнет за дело кое пред да биде сторено не било утврдено со закон или со друг пропис како казниво дело и за кое не била утврдена казна“ [чл. 14, ст. 1 од УРМ]. Недоследноста во оваа уставна одредба, каде освен закон е предвидено дека казнено дело може да се инкриминира и со „друг пропис“ ја елиминираме, земајќи ги предвид останатите одредби на Уставот (чл. 13 – презумпцијата на невиност; чл. 98, ст. 2 – извори на правото за судовите; и чл. 8 – темелни вредности на уставниот поредок) каде е јасно дека само законот, може да биде извор на кривичното право, а не и останатите прописи и подзаконски акти.<sup>39</sup>

Во **Кривичниот законик на РМ** (1996)<sup>40</sup> е предвидено дека: „На никого не може да му биде изречена казна или друга кривична санкција за дело кое, пред да е сторено, не било со закон или со меѓународните договори ратификувани согласно Уставот на РМ, определено како кривично дело и за кое не била пропишана казна со закон“ [чл. 1 од КЗ на РМ].

Во казненото процесно законодавство, пак, во **Законот за кривична постапка** (2010)<sup>41</sup> е предвидено дека: „Овој закон ги утврдува правилата со кои се овозможува правично водење на кривичната постапка, така што никој невин да не биде осуден, а на сторителот да му се изрече кривична санкција под условите предвидени во Кривичниот законик и врз основа на законито спроведена постапка“ [чл. 1 од ЗКП].

Согласно горенаведеното, кривичните дела и кривичните санкции може да се пропишат само со закон или со *меѓународен договор* ратификуван во согласност со закон! Правниот мотив за оваа последица е да се заштитат луѓето од самоволието на носителите на политичка или некоја друга моќ или власт, затоа што кривичните закони со санкциите што ги предвидуваат засегаат во најважните, највредните, најчувствителните добра на човекот: неговиот живот, слободата, имотот,

<sup>35</sup> Официјален сајт на Европскиот суд: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> [последен пристап: 15.IX.2018]

<sup>36</sup> *Kokkinakis v. Greece* (3/1992/348/421), Council of Europe: European Court of Human Rights, 19 April 1993, достапно на: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6ff4.html> [последен пристап: 13.IX.2018].

<sup>37</sup> Повеќе на <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-74/95> [последен пристап: 16.IX.2018].

<sup>38</sup> *Уставот на Република Македонија* е донесен на 17.XI.1991 година и, заедно со *Уставниот закон за спроведување на Уставот на РМ*, е објавен во Сл. весник на РМ - 52/1991.

<sup>39</sup> За ова види повеќе кај В. Камбовски, *Коментар на Кривичниот законик*, Матица, Скопје, 2011, 56–74; и кај Ѓорѓи Марјановиќ, *Македонско кривично право – Општ дел*, Скопје, 1998, 39.

<sup>40</sup> *Кривичен законик на РМ* (Сл. весник на РМ - 37/1996 и 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 41/14, 115/14, 132/14, 160/14, 199/14). Види и *Одлуки на Уставниот суд на РМ*: У. бр. 220/2000 (30 мај 2001 – Сл. весник на РМ 48/01); У. бр. 210/2001 (6 февруари 2002 – Сл. весник на РМ 16/02); У. бр. 206/2003 (9 јуни 2004 – Сл. весник на РМ 40/04); У. бр. 228/05 (5 април 2006 – Сл. весник на РМ 50/06); У. бр. 169/2016 (16 ноември 2017 – Сл. весник на РМ 170/17).

<sup>41</sup> *Закон за кривична постапка* (Сл. весник на РМ - 150/10 од 18.11.2010).

честа и сл.<sup>42</sup> Законот, како највисок нормативен акт по уставот, се донесува во сложена постапка, со учество на бројни субјекти, со претходни дебати, анализи и сл. – што дава најголеми гаранции за тоа дека ќе се инкриминира само она што е нужно и ќе се одмери само санкција која е правична и која одговара на стореното злодело. Начелото на законитост доби силен удар од еден „несрекен“ обид **Правилник** (како подзаконски акт) да биде извор на кривичното право!<sup>43</sup> Брзајќи да се тргне етикетата за „незаконско законодавство“ се направи уште посериозен упад во автономијата на судското одлучување и уште повеќе удар врз начелото на индивидуализација на казната со донесувањето на *Законот за одредување на видот и одмерување на висината на санкцијата* (2014)<sup>44</sup> – кој, за среќа, е укинат со одлука на Уставниот суд.<sup>45</sup>

## 1. Последици од инкорпорирање на начелото на законитост во нашиот казен систем

Се поставува прашањето кои се последиците од инкорпорирањето на ова начело во нашиот казен систем? Како „последици“ на начелото на законитост ги наведуваме следниве:

**а) Законодавецот треба да го инкриминира само она што е нужно.** На овој начин се избегнуваат сите недоумици дали и што е забрането и каква правна последица го погаѓа сторителот, доколку стори одредено поведение што преставува кривично дело.<sup>46</sup> Оваа последица е јасно наведена во чл 2 од КЗ: „Основа и граници на кривично-правната принуда“

*Заштитата на слободите и правата на човекот и на другите основни вредности и применувањето на кривично-правната принуда кога е во мера во која тоа е нужно за спречување на општествено-штетни дејствија, претставуваат основа и граница за определување на кривичните дела и пропишување на кривичните санкции.*

**б) Законските битија мора да бидат точно, едноставно и јасно определени** и сите елементи на едно кривично дело да бидат точно прецизирани, објавени и пишани (*nullum crimen sine lege certa, stricta et scripta*). Ова значи дека со законските одредби е неминовно, на јасен и прецизен начин, да се одредат законските битија и елементите на кривичните дела кои имаат значење и се однесуваат на *забрана на примена на аналогија* како начин на утврдување на казнено правните одредби! Оваа правна последица, бројни кривичари ја поврзуваат со уставната одредба од чл.8 ст.2 од Уставот на РМ согласно која: „слободно е сè што со Уставот и законите не е забрането“. Оттука, при инкриминирање на поведенијата како кривични дела, законодавецот не треба само да го инкриминира даденото поведение, туку и детално да ги прецизира сите негови конситутивни обележја. Затоа што, ако тоа не е случај, по природата на нештата, таа задача ќе треба да ја завршат судовите, а тоа значи дека *судската практика* ќе биде извор на правото (*fontes iuris*) – што е во апсолутна спротивност со начелото на законитост.<sup>47</sup> Пропишувањето на нејасни и прешироки законски забрани би значело дека законодавецот му го препушта на судот определувањето на границата меѓу казнивото и неказнивото, а таквата постапка би водела кон

<sup>42</sup> Ѓорѓи Марјановиќ и Методија Каневче, *Македонско кривично право – општ дел*, Просветно дело, Скопје, 2010, 52.

<sup>43</sup> Притоа, не беше проблематична само правната сила на донесениот подзаконски акт, туку и самата постапка за донесување на истиот. Целата постапка се покажа доста контроверзна и придонесе на површината да испливаат многу факти за начинот на функционирање на нашата правна држава и на најзасегнатата од сите – судската власт.

<sup>44</sup> *Сл. весник на РМ - 199/2014.*

<sup>45</sup> Повеќе кај: Гордана Бужаровска – Лажетиќ, Олга Кошевалиска и Лазар Нанев, *Слободното судско уверување и индивидуализацијата на санкциите во светлината на законските решенија за воедначување на казнената политика*, Зборник на научни трудови од Втората научна меѓународна конференција „Општествените промени во глобалниот свет“, Правен факултет при УГД, Штип, 2015.

<sup>46</sup> Така и В. Камбовски, *Казнено право – општ дел*, Скопје, 2006, 161.

<sup>47</sup> Марјановиќ и Каневчев, *op. cit.*, 62.

*правна несигурност*.<sup>48</sup> Казнените норми мора да бидат едноставни, јасни, разбирливи и објавени – што значи дека кривичните дела и кривичните санкции може да се пропишуваат само на едноставен јазик – разбирлив за сите граѓани, но таквата едноставност не може да биде на штета на прецизоста и јасноста на една казнена одредба. Одредбите треба да се апсолутно прецизни и јасни за секој граѓанин да може да има најелементарна свест кое поведение е во судир со законот. Мораме да апострофираме дека има одредени диспозиции во казнените инкриминации кои му пркосат на ова начело, а тоа се: простите, описните, упатувачките и *бланкетните диспозиции*.<sup>49</sup> Оваа последица знае да биде некогаш и на штета на општествениот интерес, во смисла што се можни две подеднакво штетни крајности: едната, во настојување законодавецот да биде попрецизен да се впушти во казуистика – голо набројување на серија неповрзани случаи на казнени поведенија; Другата крајност – во настојување да избегне казуистика, да заплива во водите на висока генерализација, што резултира со т.н. *каучук параграфи*<sup>50</sup> или воопштени, неопределени одредби, кои судот може да ги употребува по свое наоѓање (на пример поимот „благородни“ во чл.124 од КЗ, или „други полови дејствија“ од чл.186 од КЗ и сл.). И на крај, последниот услов се однесува на објавувањето или *обнародувањето* на законите кое се врши преку Службениот весник на РМ.<sup>51</sup> Со последново се исклучува примената на обичајното право како извор на правото.<sup>52</sup>

**в) Точно определување на казните и другите кривични санкции за секое дело** (*nulla poena sine lege*) кое, како важен атрибут на начелото на законитоста, значи дека само со закон може да се пропишат системот на санкциите и распонот помеѓу нив. Оддамна е надминат ставот на апсолутно определени казни (случајот за францускиот револуционерен КЗ од 1791 година, кој што бил на штета на друго основно начело на казненото право, а тоа е начелото на индивидуализација на казните). Кај нас е прифатен системот на *релативно определени казни* кој не е во спротивност со начелото на законитост, оти во КЗ се пропишани и општиот минимум и општиот максимум на казните. Системот се реализира така што за секое кривично дело има рамковна казна во која е пропишан нејзиниот минимум и максимум; или пак само е наведен нејзиниот максимум (во овој случај законски минимум е општиот минимум предвиден во КЗ – на пример: кога казната е парична казна или затвор до 3 години – тогаш минималната затворска казна е 30 дена); или, пак, е предвиден законскиот минимум, а не и горната граница (во кој случај највисока казна може да биде казната доживотен затвор – на пр. во чл.123 казната е најмалку 5 години – што значи дека максимумот е 20 години затвор, но бидејќи во овој случај не е исклучена и казната доживотен затвор, може да се изрече и казна од 40 години затвор). Под законски определени услови дозволено е *пречекорување на долната граница* на законски пропишаната казна, но никако и на горната граница, а исто така во законски определени случаи предвидено и е ослободување од казна.<sup>53</sup>

**г) Забрана за ретроактивно дејство на законот** (*nullum crimen sine lege praevia*) кое правило, во буквална смисла на зборот, значи дека спрема сторителот на делото се применува оној закон кој бил во правна сила во времето кога кривичното дело е сторено, освен ако новиот закон е поблаг за сторителот. Како *време кога е извршено* едно кривично дело, КЗРМ го определува времето кога сторителот работел или бил должен да работи, без оглед кога настапила неговата последица.<sup>54</sup> Врз сторителот на казненото дело се применува законот што важел во времето на извршувањето на казненото дело! Уставот на РМ забранува законодавецот да усвојува закони со ретроактивно дејство,<sup>55</sup> при што забраната се однесува не само на

<sup>48</sup> Така и Камбовски, *op. cit.*, 161.

<sup>49</sup> За ова види повеќе во Марјановиќ и Каневчев, *op. cit.*, 62–63.

<sup>50</sup> Марјановиќ и Каневчев, *op. cit.*, 64.

<sup>51</sup> Согласно чл. 4 од *Законот за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Македонија“* (Сл. весник на РМ - 56/1999 и 43/02).

<sup>52</sup> Bruno Vekarić, *Specifičnosti tretmana ratnih zločina u međunarodnom i nacionalnom krivičnom pravu* (докторска дисертација), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2016, 162.

<sup>53</sup> Член 42, 43 и 43-а, КЗРМ.

<sup>54</sup> Член 30, КЗРМ.

<sup>55</sup> Член 52, ст.4 од УРМ.

пропишување на казни дела – туку и на пропишување или проширување на претпоставките за казновоста, пропишување нови видови или поострување на казните, другите санкции или правните последици на казненото дело со ретроактивни последици. Судот не смее да го примени законот врз дело извршено пред неговото влегување во сила! Исклучок од забраната за ретроактивно дејство на законот сепак постои, но само во случаи кога ретроактивноста е врзана за *поблаг закон* од законот кој важел во време на извршување на кривичното дело. Услови за применување на подоцнежниот поблаг закон се: (1) дејствието да претставува казнено дело според законот што важел во времето на неговото извршување; (2) по извршувањето на казненото дело, да стапил во сила нов закон; (3) подоцнежниот закон да е поблаг за сторителот; и (4) новиот поблаг закон да стапил во сила пред или во времето на пресудувањето.<sup>56</sup> Законската одредба за задолжителна примена на поблаг кривичен закон гласи [чл. 3]:

*Задолжително применување на поблаг кривичен закон*

*(1) Врз сторителот на кривично дело се применува законот што важел во времето на извршувањето на кривичното дело.*

*(2) Ако по извршувањето на кривичното дело е изменет законот, еднаш или повеќе пати, ќе се примени законот што е поблаг за сторителот.*

*(3) Ако со овој закон е пропишана нова алтернативна мерка, мерка на безбедност или воспитна мерка, таа може да се изрече само ако одговара на некоја порано пропишана мерка и ако не е понеповолна за сторителот.*

**д) Законито постапување на државните органи и на службените лица.** Оваа последица е повеќе предуслов одошто последица, затоа што залудна е примената и почитувањето на начелото на законитост во услови на незаконито постапување на државните органи. Сите *надлежни органи* во кривичната постапка се должни да го применуваат и почитуваат казненото законодавство без никакви исклучоци! Примената на законот да биде неселективна, без позитивна или негативна дискриминација по било каков основ. Оваа правна последица од инкорпорирањето на начелото на законитост во материјалното и процесното законодавство е тесно врзана и со *начелото на легалитет на казненото гонење*<sup>57</sup> и го врзува обвинителот да поведе постапка секогаш кога ќе се утврдат основи на сомневање дека одредено лице сторило некое конкретно кривично дело.<sup>58</sup> Конечно, начелото на законитост би останало празна декларација ако не постојат законски механизми за ефикасно гонење и казнување на злоупотребите кои надлежните органи евентуално би ги сториле. Таков инструмент – освен можноста од разрешување од јавнообвинителската и судската функција – се инкриминациите од поглавјето на *кривичните дела против службената должност и овластувања* од КЗРМ. Казнените одредби треба доследно и без исклучок да се применуваат, а тоа е можно само истовремено со важење на начелото на тријалистичка поделба на власта, односно во услови на департизирана полиција, независно и департизирано јавно обвинителство и независно и самостојно судство!<sup>59</sup> Слобода во судското одлучување мора да се гарантира, но истовремено мора да постојат и вградени инструменти за спречување на судското самоволие и арбитражност, особено кога станува збор за слабо потковани и коруптивни судии.

**ѓ) Забрана на аналогича како начин на утврдување на делата**<sup>60</sup> (*nullum crimen sine lege stricta*). Под аналогича се подразбира примена на една законска одредба врз ситуација што во неа не е предвидена, но е *слична* со предвидената. Две појави се слични кога меѓусебе се

<sup>56</sup> Марјановиќ, *op. cit.*, 57–62.

<sup>57</sup> Исто и Камбовски, *op. cit.*, 163–164.

<sup>58</sup> Ова, меѓудругото, е и основ за разрешување на јавен обвинител, доколку не поведе кривична постапка за дело за кое се гони по службена должност (*ex officio*) и за која што постапка се исполнети сите законски услови предвидени во ЗКП.

<sup>59</sup> Камбовски, *op. cit.*, 164.

<sup>60</sup> Аналогичата (*per analogiam*) е дозволена во казненото процесно законодавство, но не и во материјалното.

совпаѓаат во повеќе својства или особини, а се разликуваат во едно или повеќе битни својства или особини. Примената на законот по пат на аналогија е облик на судско овластување за креирање на казнено-правни забрани, т.е. признавање на судот на улога на законодавец.<sup>61</sup> Примената на аналогија претставува негација на начелото на законитост, односно одредувањето на казненото неправо треба да биде во исклучителна надлежност на законотворецот! Овој метод на создавање и примена на правото е карактеристичен за авторитарното казнено право, каде законодавецот му признава на судот креативна улога во создавањето на нови казни дела. Во правната теорија има два типа аналогија: (1) *законска аналогија* која подразбира проширување на примената на постојните одредби од казненото право врз слични случаи; и (2) *правна аналогија* која за појдовна основа не ја зема сличноста со некое казнено дело предвидено со законот, туку оцената за недозволеност на карактер на едно дејствие според основните начела на казненото право. Исклучувањето на аналогијата е можно со инкорпорирање на начелото на законитост или со внесување посебна одредба за забрана за аналогија. Согласно македонското казнено материјално законодавство забрането е создавање по пат на сличност/аналогија на: ново казнено дело; нови основи на казнена одговорност и казнување на сторителот; нов вид казна или друга казнено-правна санкција; или, пак, поострување на казната надвор од законски утврдените максимални граници.

**е) Рестриктивно толкување на Кривичниот законик и почитување на принципот „ако се сомневаш, биди поблаг“ (in dubio pro libertate).** Казненото законодавство може единствено да се толкува рестриктивно! *Екстензивното толкување* не е соодветно на духот на казненото право, ниту на целта на законодавецот. Максимата in dubio pro libertate е консеквенца на уставното начело на приоритет на човековите права и човековата слобода, наспроти чиновничките овластувања на државата.

### **З а к л у ч о к**

Начелото на законитост е едно од стожерните, т.е. фундаментални начела во казненото право. Неговото општественото значење е неспорно, а од неговата правилна имплементација зависи и правната сигурност на граѓаните. Да се штити слободата од секоја арбитрерност, самоволие значи да се штити една важна морална вредност на граѓанинот како поединец. Во правната теорија и наука има невооедначени ставови за почитувањето на начелото на законитост од страна на кривичните трибунали основани по завршувањето на Втората светска војна (трибуналите во Нирнберг и Токио), како и од страна на ад хок трибуналите за бивша Југосавија, Руанда и Сиера Леоне. Во трудов заклучивме дека доследната примена на ова начело на планот на меѓународното казнено право, инаку е инспирирано со духот на заштита на универзалните слободи и права и други вредности, предизвикува определена тензија во конфронтација со фактите на непостоење целосен систем на меѓународни казнено правни норми од материјална и од процесна примена, како и на механизми за нивна директна примена. Овие тензии се оправдуваат (но, само делумно) со објаснување дека нормативниот недостаток може да се компензира со „постојните универзални стандарди на хуманоста“ и со „општите начела на признати од меѓународната заедница“. Во оваа смисла, бројни се и правните критики упатени кон т.н. Нирнбершки процес, кој колку и да се чини правичен, сепак бројни и угледни правници го оценуваат како неправеден, токму поради ретроактивната примена на меѓународните казнено правни забрани. Од анализите кои се направени на законодавствата на земјите на европско тло, генералниот заклучок е дека сите го имаат инкорпорирано и надградено принципот на законитост во своите национални законодавства, вклучувајќи ја тука и Република Македонија.

---

<sup>61</sup> Во системите во кои функционира *прецедентното право* (case law) како извор на казненото право, примената на аналогија не само што е дозволен – туку е и неизбежен метод на правораздавање и создавање на правото од страна на судот.



## БИБЛИОГРАФИЈА:

### Книги и статии

- \*Bineet Kedia: *Nullum crimen sine lege in international criminal law: myth or fact?* International Journal of International Law: ISSN: 2394-2622 (Volume 1 Issue 2).
- Buckland, W.W, McNair, A. (1952). *Roman law & common law: A comparison in Outline*. CUP Archive.
- Burdick, W.L. (1938). *The principles of Roman law and their relation to modern law*, New York.
- Casese, A., (1999), “*The Statute of the International Criminal Court: Some Preliminary Reflections*”, European Journal of International Law, No. 10/1999, <http://ejil.oxfordjournals.org/>.
- Cassese, A., (2003), *International Criminal Law*, Oxford University Press, London.
- Iulia Crisan (2010): *The principles of legality “nullum crimen, nulla poena sine lege” and their role*, Effectus Newsletter, Issue 5.
- Jerome, H. (2005). *General Principles Of Criminal Law*. The Lawbook Exchange, New Jersey, Edition II.
- Kokkinakis v. Greece, 3/1992/348/421, Council of Europe: European Court of Human Rights, 19 April 1993, available at: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6ff4.html>.
- Kosevaliska, Olga and Buzarovska - Lazetick, Gordana and Nanev, Lazar (2015) The “Extension” of the Roman Criminal Law in Today’s Macedonian Criminal Laws. *Mediterranean Journal of Social Sciences* MCSER Publishing, Rome-Italy, 6 (2). ISSN 2039-9340 (print) 2039-2117 (online)
- Obradović, K., Šahović, M., Despot, M., (2002), *Međunarodno humanitarno pravo: razvoj – primena – sankcije*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- Radulović, D., (2000), „*Legality and Legitimacy of the Tribunal for the Prosecution of Persons Supposed to be Responsible for Serious Violations of the International Humanitarian Law Committed in the Territory of Former Yugoslavia (The Hague Tribunal)*“, *Facta Universitatis Series: Law and Politics*, Vol. 1, No 4, Niš.
- Rosen, Tove [ed.], *The Influence of the Nuremberg Trial on International Criminal Law* достапно на <https://www.roberthjackson.org/speech-and-writing/the-influence-of-the-nuremberg-trial-on-international-criminal-law/>
- Shabas, W., (2006), *The International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*, Cambridge.
- Stojanović, Z., (2012), *Međunarodno krivično pravo*, 7 izdanje, Pravna knjiga, Beograd.
- Text of the Nürnberg Principles Adopted by the International Law Commission*, UN document достапен на [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_l2.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l2.pdf).
- Vekarić, Bruno (2016): *Specifičnosti tretmana ratnih zločina u međunarodnom i nacionalnom krivičnom pravu*, Pravni fakultet Univerziteta union u Beogradu, докторска дисертација.
- Škulić, M., (2010), „*Načelo zakonitosti u krivičnom pravu*“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, godina LVIII, 1/2010.
- \*Апасиев, Димитар (2016), *Цицерон – најречитиот од потомците на Ромул (II)*, Годишен зборник на Правниот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип, Vol VI, Штип, 2016.
- Бужаровска Лажетик Гордана, Олга Кошевалиска и Лазар Нанев (2015) Слободното судско уверување и индивидуализацијата на санкциите во светлината на законските решенија за воедначување на казнената политика. Зборник на научни трудови, Втора научна меѓународна конференција Општествени промени во глобалниот свет, 03-04 септ. 2015, Штип, 1 (2). ISSN 978-608-244-267-9.



Василески Воислав, *Меѓународно хуманитарно право*, Скопје, 2002.

Ѓуриќ, Силвија Пановиќ, *Речник кривичноправних појмова*, Београд, 1995.

Ѓуркова, Олга (2010): *Казнената постапка за коруптивните кривични дела во Римското право*, Алфа 94, Скопје.

Кадриу, Осман (2014): *Кривично правното начело на законитост како фундаментално начело на правниот систем на Република Македонија*, Европско право, Број 2/2014.

Камбовски, Владо (1998): *Меѓународно казнено право*, Скопје.

Камбовски, Владо (2006): *Казнено право - опит дел*, Скопје.

Камбовски, Владо (2011): *Коментар на Кривичниот Законик*, Матица, Скопје.

Марјановиќ, Горѓе (1998) *Македонско кривично право, опит дел*, Скопје.

Марјановиќ, Ѓеорге, Каневчев, Методија (2010): *Македонско кривично право – опит дел*, Просветно дело, Скопје.

Матовски, Никола, Бужаровска, Гордана, Калајџиев, Гордан (2009): *Казнено процесно право*, Правен Факултет „Јустинијан Први“, Скопје.

Проевски, Јован (1998): *Кривичен законик (објаснение, коментари и судска практика)*, Академик, Скопје, 1998.

### **Нормативни акти и прописи**

*Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи* со Протоколот број 14 (CETS no. 194) кој стапи на сила на 1 јуни 2010 година, иако во ‘Службен весник на Република Македонија’ не е објавен пречистен текст на Конвенцијата. Текстот на Конвенцијата претходно беше изменет согласно со одредбите од Протоколот број 3 (ETS no. 45), кој стапи на сила на 21 септември 1970, Протоколот број 5 (ETS no.55), кој стапи на сила на 20 декември 1971 и Протоколот број 8 (ETS no.118), кој стапи на сила на 1 јануари 1990, го содржи и текстот на Протоколот број 2 (ETS no. 44) кој согласно член 5, став 3 представува интегрален дел на Конвенцијата од неговото стапување на сила на 21 септември 1970. Сите одредби кои се изменети или додадени со овие протоколи беа заменети со Протоколот број 11 (ETS no. 155), од датумот кога истиот стапи на сила: 1 ноември 1998. Од оваа дата, Протоколот број 9 (ETS no. 140), кој стапи на сила на 1 октомври 1994 беше укинат, а Протоколот број 10 (ETS no. 146) стана беспредметен.

*Закон за кривична постапка*, Сл. весник 150 од 18.11.2010.

*Закон за објавување на законите и другите прописи и акти во „Службен весник на Република Македонија“*, Сл. весник на РМ бр. 56/99, 43/02.

*Закон за одредување на видот и одмерување на висината на казната (закон вон сила)*, Сл. весник на РМ бр. 199/2014.

*Закон за ратификација на Римскиот статут на Меѓународниот кривичен суд*, Сл. весник 12/2002 од 16.02.2002.

*Кривичниот законик на РМ* (Сл. весник на РМ 37/1996 и 80/1999, 4/2002, 43/2003, 19/2004, 81/2005, 60/2006, 73/2006, 7/2008, 139/2008, 114/2009, 51/2011, 135/2011, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013, 82/2013, 14/2014, 27/2014, 28/2014, 41/2014, 115/2014, 132/2014, 160/2014, 199/2014).

*Меѓународен пакт за граѓански и политички права*, усвоен и отворен за потпишување и ратификување или пристапување со резолуција на Генералното собрание на ОН 2200 А(XXX) од 16 декември 1966 година.

*Римскиот Статут* со кој е основан Меѓународниот кривичен суд, донесен на 17.07.1998 а стапи на сила на 01.07.2002.

*Универзална Декларација за правата на човекот*, Генерално собрание на ОН – Резолуција 217А(III) на 10 декември 1948.

*Уставен закон за спроведување на Уставот на РМ*, Сл. весник на РМ, бр. 52/1991.

ЉОРОВСКИ ВАМВАКОВСКИ Димитар  
ТАСЕВ Донче  
СТОЈАНОВСКИ Страшко

УДК:327.5:342.228(497.7:495):323.1(=163.3)  
327.5:342.228(497.7:495):323.15(=163.3:495.6)  
327.5:342.228(495):323.14(495)

## НАЦИОНАЛНАТА МОБИЛИЗАЦИЈА ВО РЕПУБЛИКА ГРЦИЈА ВО ОДНОС НА МАКЕДОНСКОТО ПРАШАЊЕ

**Апстракт:** Современите аспекти на „Македонското прашање“ во голема мера се поврзани со т.н. „разлики околу името“ Република Македонија, кои со годините, еволуираа во мултидимензионален спор помеѓу Македонија и Грција, инкорпорирајќи повеќе спорни аспекти поврзувајќи во себе различни политички, семантички, културни, етнички и историски прашања. Оттука, при секое интензивирање на процесот на преговори, вклучително и протекувањето на информации во текот на преговорите, или склучувањето на т.н. Преспански договор, беа проследени со одредено ниво на флукуираща чувствителност и мобилизација на граѓаните, делови на граѓанскиот сектор, но и одредени (полу)независни институции во двете држави, при што истите себе си се определуваат како „заштитници на нацијата“.

Следејќи ја динамиката на текот на настаните, во овој труд ќе се направи обид за компаративна анализа на прашањата за генерирање на политичка мобилизација во Грција, поврзани со „Македонското прашање“. Преку ваквите анализи се обезбедува контекстуална опсервација на реакциите на грчкото јавно мислење за процесот на преговори помеѓу официјалните Влади на Македонија и Грција. Притоа, се опфатени новите процеси на преговарање од 2017 година, проследени со масовни собири и протести во Атина и Солун во почетокот на 2018 година, а во услови на презентирање на последните идеи во тој период на специјалниот претставник на ООН Метју Нимиц.

**Клучни зборови:** Македонско прашање, политичка мобилизација, Македонија, Грција, спорот за името

LJOROVSKI VAMVAKOVSKI Dimitar  
TASEV Donche  
STOJANOVSKI Strashko

## THE NATIONAL MOBILIZATION IN REPUBLIC OF GREECE REGARDING THE MACEDONIAN QUESTION

**Abstract:** The contemporary 'Macedonian Question', predominantly associated with a well-known 'difference over the name' of the Republic of Macedonia, in point of fact, over the years, have had evolved into a rather multidimensional dispute between Macedonia and Greece, encompassing an array of 'contentious' political, semantic, cultural, ethnic and historical issues. Therefore, each time the negotiation process over the 'name dispute' between two countries is being intensified or moved forward to its core, along with public disclosure or a leak of the official proposal(s) for resolving the dispute, or in the time of concluding so called Agreement from Prespa, a fluctuating sensitivity accompanied with a level of mobilization inevitably occurs among the citizens, part of a civil sector as well the (semi)independent institutions - defined by themselves or by others as 'guardians of the nation'.

Following this train of thought, in this article we will endeavor to analyze, in a comparative way, the issue of political mobilization in Greece in respect to the 'Macedonian Question'. The analyses will provide a contextual observation of the Greek public's reactions after the stalled negotiations between the Macedonian and Greek governments were freshly restarted in the late 2017, but simultaneously it will critically assess mass rallies held in Athens and Thessaloniki/Solun in early 2018, i.e. on the eve of a presentation of the latest 'set of ideas' completed by the UN's special envoy, Matthew Niemitz.

**Keywords:** *Macedonian question, political mobilization, Macedonia, Greece, name dispute.*

## Вовед

Вообичаено, современото „македонско прашање“ асоцира единствено на „разликата“ околу името на Република Македонија.<sup>1</sup> При тоа, таквиот пристап, намерно или не, го занемарува фактот дека низ годините, ова прашање се развило во повеќедимензионален спор помеѓу македонската и грчката држава, низ кој всушност се појавуваат и нагласуваат цела низа на „спорни“ политички, семантички, културни, етнички, еклисиолошки и историски прашања. Едновременно, во генезата и историското развитие на овој проблем, потребно да се има во предвид дека клучните локални и глобални актери во „македонското прашање“ се менувале, но некои спорови и нејаснотии сè уште останале или се видоизмениле со тек на времето.

Од денешен аспект, констатацијата на британскиот историчар Џејмс Петифер, дека „македонското прашање“, во својата историска димензија, го претставува најпроблематичниот и најтешкиот балкански конфликт, можеби делува романтично и застарено, најмногу поради крвавиот расплет на други балкански конфликти во 90-те години од минатиот век.<sup>2</sup> Сепак, еволуирањето на ова прашање во долг и нерешлив меѓудржавен, идентитетски и историско-семантички спор, во основа ја потврдува валидноста на претходната премиса на професорот Петифер. Имено, како што покажува компаративната меѓународна пракса, идентитетските конфликти и споровите за културно наследство се всушност оние кои се најпроблематични за врамување, како и нивно соодветно адресирање и решавање. Навраќајќи се на предметот на нашиот интерес, ќе се повикаме на бугарскиот историчар Чавдар Маринов, кој со право подвлекува дека „полемицата околу Македонија и се што е македонско, во принцип се разгледува низ призмата на заемно исклучувачки национални идеологии и стратегии“.<sup>3</sup> Не би било претерано да кажеме дека оваа премиса својата втемеленост ја има во општо прифатената аксиома за оспореноста на речиси секој поединечен сегмент содржан или изведен од „македонското прашање“ од заинтересираните страни. Имено, во науката, публицистиката и пропагандните писанија на државите инхерентно вклучени во македонската контроверза, одамна постојат историски, политички и демографски расправи за: потеклото и причините за појавувањето на „македонското прашање“ на меѓународната сцена, утврдување на соодветниот историски и географски опфат на областа Македонија, националниот карактер на етничките Македонците, полагањето на „историското право“ кон македонското наследство од класичниот или средновековниот период и слично.<sup>4</sup>

Главната цел на текстот е историско и контекстуално анализирање на националната мобилизација во Република Грција во однос на „македонското прашање“, најмногу во светло на динимизирањето на преговорите меѓу македонската и грчката влада за надминување на „разликата околу името“ во почетокот на 2018 година, како и неизбежното придвижување на одредени актери во самата грчка држава, но и помеѓу грчката дијаспора, од последните случувања и перспективите за евентуално постигнување на билатерален договор меѓу Република

<sup>1</sup> Иако во литературата формулацијата „спорот за името“ е презастапена, сепак треба да се има во предвид дека Резолуцијата на Советот на Безбедност при ООН со која беше констатирано исполнувањето на бараните услови за прием во членство на Република Македонија во светската организација и воедно беше препорачано на Генералното Собрание да ја прими државата во членство под привремената референца „Поранешна југословенка Република Македонија“, оперира со терминологијата „разликата која се појави околу името на државата“. Оттука, во текстот, претежно се користи последната. Види: UN Security Council, *Resolution 817/93, S/RES/817/93*, 7 April, 1993.

<sup>2</sup> James Pettifer (ed.), *The New Macedonian Question*, Palgrave Macmillan, 1999, p. xxvii.

<sup>3</sup> Чавдар Маринов, *Прочута Македонијо, земјо на Александър: македонската идентичност на крстопатјата на грчкиј, българскиј и сръбскиј национализъм*, во Р. Даскалов, Ч. Маринов (eds.), *Преплетените истории на Балканите: Национални идеологии и езикови политики* (Том 1), Нов Български Университет, 2014, pp. 279-335, p. 280.

<sup>4</sup> Elizabeth Barker, *The Origin of the Macedonian Dispute*, во J. Pettifer (ed.), *The New Macedonian Question*, *supra* note 2, pp. 3-14.

Македонија и Република Грција. Сепак, пред да преминеме на главниот дел, ќе ги разгледаме, во кратки црти, темите поврзани со поимањето на „Македонија“ и на „македонското прашање“ воопшто во грчкиот национален наратив, како и постојаната растегливост на грчките позиции и „црвени линии“ во преговорите со Република Македонија и напорите за правна поткрепа и аргументација на таквото позиционирање, кое всушност и ја зацврстува основната теза за нерешливост на македонско – грчкиот мултидимензионален спор.

### Базичното поимање на „македонското прашање“ во грчкиот национален наратив

На самиот почеток, пред да почнеме со разложување на наведената тематика, ќе се повикаме на социологот Виктор Рудометоф, според кој, „националниот наратив не претставува објективен приказ на минатото; всушност истиот претставува чин на избор, присвојување и пролиферација на посебно одбрани карактеристики и настани од минатото на народот. Оттаму, тој всушност стои на крстопатот помеѓу силата и знаењето”.<sup>5</sup> Според тоа, слободно може да се рече дека наведеното подеднакво се однесува на сите националните наративи, без исклучок.

Есенцијата на грчкиот национален наратив, на основа на пишувањата на влијателниот грчки дипломат и историчар Евангелос Кофос, е „двојниот концепт”. Истиот, во себе, неразделно ги вклопува: 1. „историскиот континуитет на грчката нација” од антиката до денес, вообичаено претставен низ фузијата и културниот континуум на „хелено-византиското” и „православно-христијанското” наследство, пропратен со „прееемството“ на грчкиот јазик; како и 2. „сегашната национална хомогеност на грчката држава”, каде што наводно постојат повеќе регионални и супкултурни идентитети и варијации на грчката култура, но не и национални и етнокултурни малцинства.<sup>6</sup> Уште повеќе, надградувајќи ја оваа историска и политичко-социјална конструкција, истиот автор подвлекува недвосмислено, „секое предизвикување на двојниот концепт (...) обврзувачки покренува остра реакција од секој сегмент на грчкото општество”.<sup>7</sup>

Оттаму, токму појавата на Р. Македонија како независна држава во 1991 година и барањето за меѓународно признание под нејзиното уставно име, предизвикале жестоки реакции и биле протолкувани како закана на споменатиот „двоен концепт“ на грчката држава. Од страна на грчката влада, самата употреба на терминот „Македонија“, во официјалниот назив на северниот сосед, била протолкувана како присвојување на симболите, традициите, митовите, па дури и со целокупната територија која историски била асоцирана со ова име.<sup>8</sup> На тој начин, Р. Македонија, одеднаш, добила статус на „надворешен значаен друг” (*external significant 'other'*), поточно на агресивен претендент кон „грчкото македонско наследство“, кој во перцепцијата на современите Грци, суштински го поткопува историскиот континуитет и територијален интегритет на грчката нација, т.е. првиот неразделен сегмент од „двојниот концепт”.<sup>9</sup> Таквиот развоен тек придонел кон видлив пораст на грчкиот национализам и „редефинирање на националниот идентитет” во Р. Грција, со што „Александар станал основното јадро на грчкоста”, додека „македонскиот” дел од

<sup>5</sup> Victor Roudometof, *Collective Memory, National Identity and Ethnic Conflict: Greece, Bulgaria and the Macedonian Conflict*, Praeger, 2002, p. 194.

<sup>6</sup> Evangelos Kofos, *The Macedonian Question: The Politics of Mutation*, во E. Kofos, *Nationalism and Communism in Macedonia: Civil Conflict, Politics of Mutation, National Identity*, Aristide D. Caratzas Publ., 1993, pp. 291-304, p. 298.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Види: Dean M. Poulakidas, *Macedonia: Far More Than a Name to Greece*, Hastings International and Comparative Law Review, Vol. 18, pp. 397-443.

<sup>9</sup> A. Triandafyllidou, *National Identity and the 'Other'*, Journal of Racial and Ethnic Studies, Vol. 21, No.4, 1998, pp. 593-612, at pp. 204-205. Поимот „значаен друг” (*significant other*), означува друга нација или етничка група, географски блиска до односната национална заедница, која вообичаено се перцепира како „закана” за автентичноста или посебноста на одредена нација, нејзиното единство и/или нејзината независност, односно државност. При тоа, постојат разлики помеѓу „надворешни” и „внатрешни” значајни други.

грчкото наследство станувало се повеќе важно за себепоимањето на нацијата”.<sup>10</sup> Сосема очекувано, „националната хомогеност” на грчката држава била предизвикана истовремено со појавата на независната македонска држава, низ почетниот малцински активизам на непризнатото македонско малцинство на почетокот од 90-те години на минатиот век, како и настојувањата за признание на нивната етнокултурна посебност од грчката држава и следствено ползување на основните човекови права.<sup>11</sup> На тој начин, расправајќи се со новиот сосед за историскиот континуитет и културното наследство на античка Македонија, грчкиот национализам бил предизвикан и од „внатрешниот значен друг” (*internal significant ‘other’*), во лицето на македонското малцинство. Последното, несомнено, се заканувало да ги изложи на површина „етничките и културни разлики” во Р. Грција, кои последователните владејачки структури, во период од околу 80 години, настојувале целосно „да ги искоренат, преку нивно исклучување од јавниот домен, како и со присилна асимилација [на малцинските групи] во хомогената национална култура”.<sup>12</sup>

Заради потенцијалот од поткопување на базичните премиси во грчкиот национализам, по декларацијата за независност на Р. Македонија и инстантното оспорување на нејзиното државно име од страна на Р. Грција, двете држави ја интензивирале нивната „глобална културна војна” околу символите, традициите и „славните предци”.<sup>13</sup> На тој начин, „македонското прашање” еволуирало и добило сосема нов тек, при што, „разликата околу името” и посредништвото на ООН за надминување на спорот биле само највидливиот и пренагласен сегмент од истото. Всушност, набрзо станало јасно дека идентитетските, културните и историските аспекти на македонско – грчката контроверза се оние кои го насочуваат движењето на „спорот за името”.

### Отаде „ексклузивноста“ во историското правото на Република Грција кон името „Македонија“

Повеќе автори имаат забележано дека денешните Грци жестоко реагираат на секое ривалско и соперничко тврдење во однос на она кое тие го перцепираат како „ексклузивно историско право на територијата и името Македонија”.<sup>14</sup> Патем, теоријата за ексклузивноста особено станала актуелна со промената на есенцијата на „македонското прашање”, односно со појавата на независната македонска држава и креирањето на наведениот повеќестран меѓудржавен спор. Воедно, таквото разбирање е илустративно прикажано повторно од Кофос, кој уверливо подвлекува, „додека, еден век порано, доминантниот геополитички слоган гласел ‘оној кој ја контролира Македонија, го контролира Балканот’, сегашниот натпревар го преобликува последниот и гласи ‘оној кон го контролира македонското име, може да полага право на целосниот спектар на историскиот културно наследство, како и идентитет на Македонија’”<sup>15</sup> Оттука, имајќи го во предвид наведениот идеолошки контекст по ова прашање во Р. Грција, воопшто не изненадува позицијата на грчките научници, дека „терминот ‘Македонија’ историски стекнувал различни значења, но никогаш претходно не симболизирал национален карактер на одделен и посебен словенски народ”.<sup>16</sup>

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Види: Δημήτρης Λιθοξόου, *Μειονοτικά ζητήματα και εθνική συνείδηση στην Ελλάδα – Ατασθαλίες της ελληνικής ιστοριογραφίας*, [Dimitris Lithoksou, *Minority Issues and National Consciousness in Greece: Inconsistencies in Greek Historiography*], Leviathan, Athens, 1991.

<sup>12</sup> A. Triandafyllidou, *National Identity and the ‘Other’*, *supra* note 9, p. 606.

<sup>13</sup> M. Featherstone, *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity*, Sage, 1990, p. 10.

<sup>14</sup> Peter Mackridge, EleniYannakakis (eds.), *Ourselves and Others: The Development of the Greek Macedonian Cultural Identity Since 1912*, Berg, 1997, p. 1.

<sup>15</sup> EvangelosKofos, *The Unresolved ‘Difference over the Name’: A Greek Perspective*, во E. Kofos, V. Vlasidis, *Athens – Skopje: An Uneasy Symbiosis (1995-2002)*, ELIAMEP, Athens, 2005, pp. 125-223, p. 202.

<sup>16</sup> Nikolaos Zahariadis, *Nationalism and Small State Foreign Policy: The Greek Response to the Macedonian Issue*, *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 4, pp. 647-668, p. 658.



На правната аргументација, редовно приложувана кон оваа теза, ќе се навратиме и во наредната точка од текстот. Овде, заради фокусот на заглавието, ќе се повикаме на одредени деконструктивистички објаснувања кои се обидуваат да ја релативизираат претходната теза. Имено, во својата основа, позицијата на Грција за поседувањето на ексклузивно право кон името „Македонија“, претставува вешт обид за покривање на „двете проблематични области, кои се екстремно непријатни за современите Грци: најпрво, идентитетот на античките Македонци, и второ, релативно скорашната (ре)хеленизација на поголемиот дел од Егејска Македонија”.<sup>17</sup> Според Рудометоф, македонскиот национален наратив го крши единството на грчкиот национален наратив, нагласувајќи ја празнината помеѓу антиката и модерна Грција. При тоа, македонската страна не тврди дека античките Македонци претставуваат генеалогски предци на современите Македонци, но едновременно, таа ја поддржува тезата дека античките Македонци не биле супстрат или идентични со старите Хелени.<sup>18</sup> Последното, всушност, претставува поттик за остра реакција од страна на Р. Грција, во чиј национален расказ, митот за „непрекинат 3000 годишен културен континуитет“ е одамна апсорбирана и недвосмислено содржана во модерниот грчки идентитет. Таквиот мит е еден од најзначајните елементи на национална гордост, каде што, сосема разбирливо, Грција е догматски поимана како „земја на цивилизацијата”.<sup>19</sup> Во однос на втората проблематична област, антропологот Анастасија Каракасиду забележува, „напорите на грчките интелектуалци и политичари да конструираат традиција на грчкото наследство во Македонија доведоа до долготрајна кампања за оцрнување, па дури и негирање на постоењето на Славомакедонското етничко малцинство во Северна Грција”.<sup>20</sup> Уште повеќе, одржувајќи го митот за сопствениот народ како „невини жртви (на Турците, Бугарите, ‘Скопјаните’), на Грците им е исклучително тешко да ја прифатат идејата дека северните грчки области Македонија и Тракија воопшто не биле „ослободени“ од грчката армија во 1912-13 година, туку, сосема спротивно, биле „освоени спротивно од волјата на населението, од кое поголемиот дел било измачувано или протерано”.<sup>21</sup>

### **Современите грчки позиции во однос на „македонското прашање“: нерешливост и бескрајна растегливост**

Тезата за бескрајната растегливост, а со тоа и за нерешливоста на современото „македонско прашање” ќе се обидеме да ја потврдиме низ краток преглед на позициите на грчките историчари, дипломати и државници за суштината на наметнатиот спор за уставното име на Р. Македонија. Поранешниот премиер на Р. Грција, Константинос Мицотакис, за време на чие владеење се појави спорот за името, во 1995 година, напишал, „она што ме загрижи од самиот почеток не беше името на државата, кое е поврзано со историската димензија на проблемот и кое најмногу има психолошка и сентиментална вредност. проблемот за мене беше да ја спречеме појавата на вториот малцински проблем во Западна Македонија”,<sup>22</sup> т.е. регионот населен со значителен број на македоноговорно население, помеѓу кои солиден дел имаат и засебен македонски етнокултурен идентитет, различен од грчко – македонскиот супкултурен и регионален идентитет, на кој се повикува мнозинството од населението во Северна Грција.<sup>23</sup> Со други

<sup>17</sup> Kyril Drezov, *Macedonian Identity: An Overview of the Major Claims*, во J. Pettifer (ed.), *The New Macedonian Question*, *supra* note 2, pp. 47-60, p. 48.

<sup>18</sup> Види: V. Roudometof, *Collective Memory, National Identity and Ethnic Conflict...*, *supra* note 5, p. 194.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Anastasia Karakasidou, *Politicizing Culture: Negating Ethnic Identity in Greek Macedonia*, *Journal of Modern Greek Studies*, Vol. 11, No. 1, 1993, pp. 1-28, pp. 9-10.

<sup>21</sup> K. Drezov, *Macedonian Identity: An Overview of the Major Claims*, *supra* note 16, p. 49.

<sup>22</sup> ΘόδωροςΣκυλακάκης, *Στοόνομα της Μακεδονίας* [TheodorosSkylakakis, *In the name of Macedonia*], Athens, 1995. Предговорот во книгата е пишуван од Константинос Мицотакис.

<sup>23</sup> Види: Human Rights Watch/Helsinki, *Denying Ethnic Identity: The Macedonians of Greece*, 1994; Human Rights Council, *Report of the Independent Expert on Minority Issues, Gay McDougall: Addendum: Mission to Greece (8-16 September 2008)*, 18 February 2009.

зборови, продолжува Мицотакис, „за мене целта беше Републиката јасно да каже дека не постои Слатомакедонско малцинство во Грција и да сопре иредентистичката пропаганда против нашата држава. Тоа беше клучот на грчко – скопскиот спор”.<sup>24</sup> На овој начин, според официјалните грчки позиции, малцинското прашање е директно поврзано со територијалниот интегритет на Грција, и оттаму потекнува долгогодишната опсесија на тамошното општество со „опасноста од појави и поведенија на иредентизам“ во Р. Македонија, претежно лоцирани во највисокиот правен акт на државата (Уставот), образовниот систем, медиумите и невладините асоцијации или културни друштва.<sup>25</sup> Едновременно, додека Р. Македонија се обидува да зачекори во меѓународните односи, во светската јавност биле пренагласувани историските и културните аспекти на „грабежот на грчкото име ‘Македонија’ од страна на новата држава Скопје”.<sup>26</sup> Следствено, како што заклучува грчкиот професор Аристотел Циампирис, доколку во самите почетоци, сите актери соодветно ги разбрале и адресирале „прашањата за идентитетот, историјата и културата поврзани особено со грчките Македонци”, тогаш, веројатно, не би постоела „зачуденоста од тежината и опстојноста на грчките приговори за уставното име” на Р. Македонија.<sup>27</sup>

Времената согласност од 13 септември 1995 година ги нормализирала затегнатите билатерални односи помеѓу Р. Македонија и Р. Грција и поставила правна рамка за регулација на речиси сите важни аспекти од меѓусебните односи, оставајќи ја нерешена единствено „разликата околу името“. При тоа, со овој договор биле соодветно адресирани клучните грижи и приговори на грчката страна, како што се дел од одредбите од Уставот на македонската држава, симболот од знамето на Р. Македонија во периодот 1991-1995 година, гаранциите на територијалниот интегритет и забраната на секаков вид на пропаганда, заштита на културното наследство на Грција, итн.<sup>28</sup> Наведеното, веројатно придонело фокусот на преговорите помеѓу двете држави во наредниот период да биде поместен преодминантно кон централниот дел од спорот, односно кон името на државата и опсегот на неговата употреба. Оттука, забележително е дека во периодот 1996-2002 година, грчките преговарачи не му давале суштинско значење на „културните аспекти на несогласувањата”, особено не на начин „на кој тие биле презентирани во преговорите 1991-1995 година”.<sup>29</sup>

Вклучувањето во преговорите на прашањата за идентитетот, именувањето на македонскиот јазик, историското и културно наследство вообичаено се поврзува со публикацијата на Меѓународната кризна група во 2001 година, каде што е елабориран целосен предлог за надминување на „разликата околу името“ и останатите поврзани спорни области.<sup>30</sup> Оттогаш, секој нареден предлог на посредникот на ООН во преговорите помеѓу двете држави, амбасадорот Метју Нимиц, содржи и модалитети за именувањето на македонскиот јазик во системот на ООН, за формата на изведенката/придавката од државјанството (nationality), комерцијалната употреба

<sup>24</sup> Θ. Σκυλακάκης, *Στοόνομα της Μακεδονίας*, *supra* note 22.

<sup>25</sup> Аргументацијата околу поврзувањето на наводниот „иредентизам“ со преамбулата и членовите 3 и 49 од Уставот на Р. Македонија, поточно референците за АСНОМ и македонското национално малцинство во соседните држави, е најпрецизно приложена во *Memorandum of Greece Concerning the Application of the Former Yugoslav Republic of Macedonia for Admission to the United Nations*, New York, 25 January 1993, преобјавен во Snezana Trifunovska (ed.), *Yugoslavia Through Documents: From Its Creation to Its Dissolution*, Martinus Nijhoff, 1994, pp. 807-810.

<sup>26</sup> Види: John Shea, *Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation*, McFarland & Co., 1997; Loring M. Danforth, *Macedonian Conflict: Ethnic Nationalism in a Transnational World*, Princeton University Press, 1995.

<sup>27</sup> Aristotle Tziampiris, *The Name Dispute in the Former Yugoslav Republic of Macedonia after the Signing of the Interim Accord*, in E. Kofos, V. Vlasidis (eds.), *Athens – Skopje: An Uneasy Symbiosis*, ELIAMEP, 2005, pp. 225-252, footnote no. 7 at pp. 226-227.

<sup>28</sup> See: Nikos Zaikos, *The Interim Accord: Prospects and developments in Accordance with International Law*, pp. 20-54.

<sup>29</sup> E. Kofos, *The Unresolved ‘Difference over the Name’: A Greek Perspective*, *supra* note 15, p. 172.

<sup>30</sup> International Crisis Group, *Macedonia’s Name: Why the Dispute Matters and How to Resolve It*, Brussels December 2001.

на зборовите „Macedonia“ и „Macedonian“ од двете држави, културното и историското наследство, итн.<sup>31</sup>

За одбележување е фактот дека предлогот на медијаторот Метју Нимиц од 2005 година, каде што се споменува солуција уставното име Република Македонија напишано на латиница во македонска транскрипција, без соодветен превод на службените јазици во ООН (*Republika Makedonija*), да биде основа за компромис, коинцидира со распространувањето на слични „компромисни тези“ од грчки автори и за означувањето на идентитетските атрибуции на етничките Македонци и на македонските граѓани (јазик и државјанство).<sup>32</sup> Повремено, таквите предлози за воспоставување на придавката „македонски“ за јазикот и државјанството во непреведена форма на англиски и на другите јазици, наоѓале одраз и во „сетот на идеи како можна основа за решение“, кои медијаторот ги доставувал до преговарачите од двете држави во периодот по 2008 година.<sup>33</sup> Конечно, тезата за неопходноста од користење на локалните непреведени варијанти на именката „Македонија“ и придавката „македонски“ во другите јазици, најдобро се уивидва низ ставот на грчкиот историчар Василиос Гунарис, кој подвлекува:

*„Единствената причина поради која говориме за проблемот со името на некоја земја е прашањето за идентитетот. За нас нема апсолутно никаков проблем да го прифатиме името Република Македонија, доколку во земјата би имало две различни етнички заедници, словенски Македонци и албански Македонци. Сакам да ви кажам дека промената на името на една држава е безначајно. Дури и да се најде решение, дебатата ќе продолжи за идентитетот, за да се направи дистинкција меѓу Македонците во вашата земја и грчките Македонци. Секако дека и вие сте Македонци, но различни од грчките Македонци“.*<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Види: *Спорот за името меѓу Грција и Македонија*, ЈП Службен весник на РМ, Скопје, 2008. Официјалните предлози за името на посредникот Метју Нимиц од 09.11.2005 год., од 19.02.2008 год, како и последниот предлог пред одржувањето на Самитот на НАТО во Букурешт, одржан во периодот 02-04.04.2008 год., се поместени на стр. 574-583. За предлозите од октомври 2008 год., како и тој од април 2013 год., види на следната интернет врска:

<http://www.balkaninsight.com/en/article/nimetz-s-name-proposal-for-macedonia-revealed>

<sup>32</sup> Evangelos Kofos, *The Controversy Over the Terms 'Macedonia' and 'Macedonians': A Probable Exit Scenario*, Journal of Southeast European and Black Sea Studies, Vol. 5, Issue 1, 2005, pp. 129-133. Според Кофос, за употребата на именката „Macedonians“ и на придавката „Macedonian“, постоеле два можни модалитети кои би ги надминале идентитетските конфликти, кои во неговата теза, се повеќе од семантика и можат да придонесат за посериозни културни и политички судири помеѓу заинтересираните страни. Првиот модалитет, или традиционалниот, како што го нарекува авторот, предвидувал употреба на соодветен етнолошки или географски префикс пред зборот „Македонец/македонски“, прикажани низ следните форми: 1) Slav-Macedonians/Славо-Македонци (именка) / Slav-Macedonian/славوماкедонски (придавка), 2) Greek-Macedonians/Грчки Македонци / Greek-Macedonian/грчко-македонски и 3) Bulgarian-Macedonians/Бугари-Македонци / Bulgarian-Macedonian/бугаро-македонско. Вториот модалитет означувал воспоставување во меѓународните јазици на именката и изведените зборови од оригиналните зборови од соодветните јазици во латиничка транскрипција, поточно во непреведена форма. Доследната примена на ваквиот модалитет би го означувала следното: 1) етнички Македонци/ethnic Makedonci / македонски јазик/Makedonski language, 2) Μακεδόνες/Makedones in Greek Macedonia / Μακεδονικό/Makedoniko culture итн. Исто така види во: Evangelos Kofos, *The Current Macedonian Issues Between Athens and Skopje: Is There An Option for Breakthrough?*, ELIAMEP, April 2009.

<sup>33</sup> Таков е случајот со официјалниот предлог на посредникот М. Нимиц од април 2013 година, како и последниот предлог воопшто доставен до двете страни во јануари 2018 година, пред интензивирањето на последните преговори помеѓу македонската и грчката влада.

<sup>34</sup> Неделен магазин „Глобус“, *Интервју со професорот по историја Василиос Гунарис: Проблемот не е во името на државата, туку во идентитетот*, 21 Јули 2009. Интервјуто е достапно на следната интернет врска: <http://www.globusmagazin.com.mk/?ItemID=57FA2ED5842C7645B138BC107220EDEB>

Како дополнение, во периодот пред, а особено по Самитот на НАТО во Букурешт од март/април 2008 година, грчкото државно раководство и целата политичка елита во Атина, доследно се придржувала кон позицијата утврдена од сите релевантни политички субјекти со национален консензус од 2007 година. Истата подразбира дека при изнаоѓањето на решение за „разликата“ околу уставното име на Р. Македонија, основна цел и воедно црвена линија на Р. Грција е постигнување на компромис во следната форма: *сложено име со географска одредница за севкупна употреба (erga omnes)*.<sup>35</sup> Оттука, меѓународните правници од Р. Грција наведената црвена линија ја елаборираат на следниот начин. Од една страна, нагласуваат дека „официјалното име на државата, за почеток, треба да биде на локалниот јазик, како ‘Makedonija’”, но, задолжително надополнето со географски квалификатив или утврдлива одредница, „која ја опишува исклучиво географската област каде тие полагаат суверенитет”.<sup>36</sup> Согласно понуденото објаснение, меѓународното утврдување на името во изворна форма, како што се пишува и изговара на „локалниот јазик”, е во согласност со „правилото кое наложува државата да одбере име”, за себедофинирање во меѓународните односи, „кое соодветствува на нејзиниот национален јазик и воедно ја утврдува нејзината посебност”.<sup>37</sup> Уште повеќе, согласно оваа историско – правна конструкција, Р. Македонија нема право да се повикува и да го користи самостојно терминот „Macedonia“ на англиски јазик, „Macédoine“ на француски јазик, итн., затоа што таквите термини во светските јазици, наводно, се воспоставени преку соодветен превод на „грчкиот збор ‘Μακεδονία/Makedonia’”.<sup>38</sup> Со други зборови, повикувајќи се на обичајно-правниот принцип *prior in tempore potior in jure* (прв во времето, посилен во правото), овие меѓународни правници тврдат дека Р. Грција е таа која поседува ексклузивно право (*exclusive legal entitlement*) на името „Macedonia“, затоа што ова име започнало да се користи во нејзиниот внатрешен правен систем уште во 1914 година, со воспоставувањето на *Генералната управа за Македонија*, односно релативно многу порано пред истото да биде воведено во денешна Р. Македонија, со создавањето на *Демократска Федерална Македонија* во 1944 година, како дел од новопрогласената југословенска федерација.<sup>39</sup>

Конечно, во последната рунда на преговори, актуелизирана во јануари 2018 година во стандардниот формат, со преговарачите од двете држави и медијаторот М. Нимиц на почетокот, а подоцна водени на (нај)високо ниво, преку интензивни директни средби на министрите за надворешни работи на Р. Македонија и Р. Грција, Никола Димитров и Никос Косијас, грчката страна како централна тема и грижа го наметна сопственото поимање на принципот *erga omnes*, односно севкупната употреба на евентуално прифатеното име од двете страни. Овде, потребно е да се нагласи дека во минатото постоеле различни толкувања и сигнали околу тоа што се подразбирало под наведениот принцип во Р. Грција, т.е. дали „заемното и прифатливо решение за името“ би се однесувало на: 1. негова севкупна употреба во меѓународните односи на Р. Македонија, на билатерално и мултилатерално ниво, што всушност би значело суштинска рефлексива на генеричкото значење на латинскиот термин *erga omnes*, кон сите останати субјекти во меѓународното право во хоризонтална смисла, или сепак, 2. истото подразбира и задолжителна употреба на „новото име“ во внатрешниот правен промет, преку промена на

<sup>35</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Hellenic Republic, *Foreign Policy Issues: FYROM Name Issue*, Документот е достапен на следната интернет врска: <https://www.mfa.gr/en/fyrom-name-issue/>; Zhidas Daskalovski, *Clashing Historical Narratives the Macedonian Name Dispute – Solving the Unsolvables*, TRAMES, Vol. 21 (71/66), No. 4, 2017, pp. 327-343, p. 330.

<sup>36</sup> Nikos Zaikos, *The Onomastics of States in International Law: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, во I. Stefanidis, V. Vlasidis, E. Kofos, *Macedonian Identities Through Time: Interdisciplinary Approaches*, Epikentro Publishers, 2010, pp. 337-361.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> Види: *ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ – A Greek Term in Modern Usage*, Museum of the Macedonian Struggle Foundation, Research Centre for Macedonian History and Documentation, Thessaloniki, 2005.

<sup>39</sup> Ilias Bantekas, *The Authority of States to Use Names in International Law and the Macedonian Affair: Unilateral Entitlement, Historic Title and Trademark Analogies*, Leiden Journal of International Law, Vol. 22, 2009, pp. 563-582.



Уставот на Р. Македонија, и спроведување на таквото решение во вертикална смисла, опфаќајќи ги во себе, помеѓу другото, називите на сите државни, официјални или полуофицијални институции и установи, акронимите, итн.<sup>40</sup> Сепак, ваквите дилеми, доколку и воопшто постоеле во македонската и грчката јавност, биле отстранети од министерот за надворешни работи на Р. Грција, Никос Косијас, на 29 јануари 2018 година, за време на интервјуто на грчката национална телевизија ЕРТ-1. Имено, повторно проширувајќи ја содржината на „разликата околу името“, Косијас отворено нагласил: „преговорите за името се сочинуваат од седум прашања... Тоа се името, опсегот на употреба на името, јазикот, идентитетот, трговската употреба, акронимите и знаците“.<sup>41</sup> Во однос на второто прашање, опсегот на употреба на името, како и импликациите од договореното решение наспрема Уставот на Р. Македонија, министерот недвосмислено потврдил: „кој било договор доколку не е проследен со уставни измени или ако сакате прилагодувања, ќе може подоцна да биде подложен и склон кон промени од некоја друга влада“.<sup>42</sup> Следствено, наративот кој настојува да воспостави органско единство и еднозначност во низата принцип *erga omnes* – *внатрешна употреба на „новото име“* – уставни промени, својата поткрепа и правна одржливост ја бара во почетниот приговор за инхерентната закана за територијалниот интегритет и потенцијалот за негување на „продолжен иредентизам“ од страна на Р. Македонија кон Р. Грција. Затоа, според грчката страна, доколку евентуалното решение не предвидува задолжителна промена на Уставот на Р. Македонија, каде што освен уставното име, како можен иден поттик на „иредентистичка шема на поведение“ се посочуваат и членовите 3 и 49 од македонскиот Устав, таквиот договор не би бил целосен, одржлив и во функција на заложбите за градење на добрососедски односи и интеграција на Р. Македонија во ЕУ и НАТО.<sup>43</sup> Оваа апстрактна позиција неодамна била конкретизирана од страна на Претседателот на Р. Грција, Прокопис Павлопулос, според кој предуслов за надминување на разликата околу името се „промената на Уставот на Р. Македонија и утврдување на име без иредентизам“.<sup>44</sup> Во неговото поимање, „иредентизмот“ го означува следното:

*„Кога велиме иредентизам мислиме на три работи: не може во никој случај ова име да подразбира промена на границите. Второ, не може ова име да упатува*

<sup>40</sup> Во записите од составувањето на планот на Дејвид Овен и Сајрус Венс за надминување на „разликата околу името“ на Р. Македонија во 1993 година, јасно е наведено дека грчката позиција уште во тоа време била договореното ново име за Р. Македонија да се употребува „во севкупната службена комуникација, домашна и меѓународна“. Од друга страна, во протечените доверливи документи за кореспонденцијата на Амбасадата на САД во Атина со централата во Вашингтон, достапни на порталот Wikileaks, се наоѓа и документ од 20 јули 2009 година, каде што американскиот амбасадор Даниел Спекхард ги пренесува позициите на преговарачот на Р. Грција, амбасадорот Адамантиос Василакис, во контекст на предлогот на медијаторот Метју Нимиц од октомври 2008 година. На прашањето од Спекхард до амбасадорот Василакис, дали принципот *erga omnes* подразбирал дека предложеното „компромисно име“ Р. Македонија ќе биде обврзана да го користи и во внатрешниот правен промет, последниот одговорил: „Не го реков тоа“. Ваквиот одговор го наведил американскиот амбасадор на заклучок/проценка дека грчката страна покажува можна флексибилност во однос на споменатиот принцип. Според: US Embassy Athens, “GoG on Latest Nimetz Proposal, Language Issue”, Wikileaks Cable: 09ATHENS1277, 20.07.2009. Документот е достапен на следната интернет врска: <http://wikileaks.wikimee.org/cable/2009/07/09ATHENS1277.html>

<sup>41</sup> Interview of Minister of Foreign Affairs Nikos Kotzias on ERT1’s “Epomeni Mera” with journalist S. Kotrotsos, 29 January 2018. Интервјуто е достапно на следната интернет врска: <https://www.mfa.gr/en/current-affairs/top-story/interview-of-minister-of-foreign-affairs-nikos-kotzias-on-ert1s-epomeni-mera-with-journalist-kotrotsos-29-january-2018.html>

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Овде, треба да се повтори дека Меѓународниот суд на правдата во пресудата од 5 декември 2011 година, јасно ги отфрли сите наводи за можно постоење на „иредентистичка шема на поведение“ од Р. Македонија насочена наспрема Р. Грција. Види: Toni Deskoski, Julija Brsakoska Bazerkoska, *What’s in a Name? The Republic of Macedonia at the Crossroads*, Verfassungsblog, 21 December, 2017.

<sup>44</sup> The Greek Observer, *Pavlopoulos meets Irish President Higgins*, 22 February 2018. Текстот е достапен на следната интернет врска: <http://thegreekobserver.com/politics/article/37318/pavlopoulos-meets-irish-president-higgins/>

*на етничка припадност вон границите на ПЈРМ. И трето, не може ова име да упатува на јазик надвор од границите, што би предизвикало малцински права и во оваа област”.*<sup>45</sup>

Со други зборови, иако темата за иредентизам во себе ја содржи легитимната заложба за непроменливост на широко признатите меѓудржавни граници, сепак, истата неодминливо се поврзува со можноста од легитимирање на прашањето за непризнатото македонско малцинство. Уште повеќе, „непостоечкото“ малцинско прашање, очигледно е дека има одреден потенцијал за деконструкција на грчкиот национален наратив, во делот на аксиомата за „националната хомогеност на грчката држава”.

### **Националната мобилизација во грчката држава во контекст на протестите во Солун и Атина**

Неодамнешните масовни протести во грчките градови Солун и Атина од крајот на јануари и почетокот на февруари оваа година (2018), многумина ги потсетија на идентичните настани од почетокот на деведесетите години на минатиот век. Голем дел беа изненадени од повторниот изблик на националистичките чувства кај голем дел од грчките граѓани, други, пак правеа споредба со протестите од пред дваесетина години, на тој начин претставувајќи го континуитетот во одбраната на „грчкиот карактер на Македонија“, додека, пак, трети броеја и пребројуваа колку луѓе имаше на собирите, манипуларајќи со бројноста и очекуваниот одзив, а со тоа прикажувајќи ги истите како успешни или разочарувачки. Ако ги занемариме овие аспекти, очигледна беше еуфоријата и кореографијата на последниве протести, кои беа скоро идентични на оние првите од почетокот на деведесетите години. Оттука, согледувањата на грчкиот антрополог Анастасија Каракасиду околу првите вакви протести можеме да ги пресликаме и на овие од пред неколку месеци, се разбира во контекст на модерните случувања и новите технолошки достигнувања.<sup>46</sup>

За да го разбереме повторниот изблик на грчки национализам и релативно лесното мобилизирање на грчкото прашање околу т.н. македонско прашање, а под превезот на последните случувања околу грчко-македонскиот спор за името на Р. Македонија, во кратки црти ќе ја прикажеме суштината на овој проблем.

Во науката прифатено е гледиштето дека современиот „македонски конфликт“ не е само спор меѓу две балкански држави (Македонија и Грција), туку тоа претставува повеќедимензионално прашање за кое свои погледи, интереси и цели имаат неколку балкански нации-држави. Оттука, грчко-македонскиот спор е само еден сегмент од „македонското прашање“. Овој билатерален проблем во суштината не е спор за името на македонската држава, туку, како што го дефинира американскиот антрополог Лоринг Денфорт, тоа е спорното право на македонскиот идентитет на кој полагаат право и Грците и Македонците. Па така, според Денфорт, спорот меѓу двете нации е за тоа која има право да се идентификува како Македонци, тоа е спор за имињата, знамињата, историјата и територијата. Односно, најпосле, тоа е спор за тоа кој ќе го контролира значењето на зборот „Македонец“.<sup>47</sup> Во тој правец се и круцијалните несогласувања меѓу македонскиот и грчкиот државен врв, коисе поклопуваат со изјавата на грчкиот министер за надворешни работи Никос Косијас од крајот на февруари 2018 години: „Мислам дека и двете страни се согласуваме дека треба да се бара решение. Скопје верува дека треба да биде лесно решение за нив, ние

<sup>45</sup> Deutsche Welle, Павлопулос исцрта нови ‘црвени линии’ во спорот за името, 05.03.2018.

<sup>46</sup> Каракасиду за протестите од почетокот на деведесетите години на XX век ќе забележи: „Грчката национална идеологија во врска со македонското прашање се манифестираше во разни аспекти од популарната материјална култура, како маици, запалки, такси возила и високотиражни налепници, телефонски картички со ликот на Павлос Мелас и реклами за меѓународни медиуми (...)“. Анастасија Каракасиду, *Полиња жито, Ридишта крв*, Магор, Скопје, 2002, 271.

<sup>47</sup> Лоринг М. Денфорт, *Македонскиот конфликт: етничкиот национализам во транснационалниот свет*, Македонска книга, Скопје, 1996, 21.



веруваме дека треба да е решение што ќе издржи низ времето и ќе биде фер“.<sup>48</sup> Според Косијас, ако за официјално Скопје „лесно решение“ би претставувало единствено промената на државното име за меѓународна употреба, тогаш тој како гласноговорник на грчката држава ги претставил крајните цели на грчката национална политика во однос на „македонското прашање“, кои треба да ги опфатат не само промената името на македонската држава за севкупна употреба, а со тоа и промена на Уставот на Р. Македонија, туку и основните идентитетски маркери на македонската нација. Всушност, официјална Атина под превезот на разговорите за името на македонската држава и наводниот иредентизам на македонската држава настојува да наметне рedefинирање на македонската нација, јазик, култура и историја. На ваквото тврдење се надоврзува и професорот и политички науки и претседател на Меѓународната федерација за човекови права, Димитрис Христопулос, кој поздравувајќи ја намерата на владата на Алексис Ципрас за компромис меѓу двете држави, тврди дека позицијата на Грција е сама по себе контрадикторна со изјавите за „иредентизмот на Скопје“. Имено, Христопулос смета дека грчките обвинувања за наведен македонски иредентизам се фактички неосновани, со длабок идеолошки аргумент, кој „во суштина зборува и ја оправдува линијата на одбивање на новата [македонска] националност“.<sup>49</sup>

Да се вратиме на случувањата во грчката држава и националната мобилизација на грчкото општество во првите месеци од 2018 година, а поврзани со последниот развој на настаните околу грчко-македонскиот спор. Повторниот изблик на националистички чувства кај голем дел од грчките граѓани, и покрај фактот што многумина беа изненадени од овој феномен, се должи на националната будност кај оние што беа задолжени да ги „заштитиуваат интересите на грчката нација“. Според грчкиот професор и новинар Тасос Костопулос, мобилизацијата на грчките граѓани, пред сè на оние кои живеат во Северна Грција, чии идентитет „повеќе е поврзан далечните ‘изгубени татковини’ (Понд, Мала Азија, Кавказ, Русија, Источна Румелија и Тракија), (...) се должи на продолжената политичка едукација (...) од грчката држава и нејзините идеолошки механизми, нешто повеќе од половина век (...)“.<sup>50</sup> Оттука, евидентна е улогата на грчката држава и нејзините институции во националистичката еуфорија во однос на т.н. македонското прашање. Во современото општествено-политичко уредување доминантни, но не и единствени, носители во создавањето и насочувањето на национализмот се државата и нејзините институции. Односно, како што накусо објаснил Ерик Хобсбаум, државата владее со територијално дефиниран „народ“ и тоа го прави како врховна „национална“ агенција за владеење со својата територија, со тоа што нејзините агенти продорно допираат надолу кон покорните жители до последното од нејзините села.<sup>51</sup> Појавата на „националистичкиот сентимент“, според Ернст Гелнер, претставува „чувство на гнев предизвикан од кршењето на принципот (...)“, што во овој случај би значело кршење на принципите на грчката нација-држава, т.е. на тоа како се перцепираат самите себе си и како тие ги доживуваат другите.<sup>52</sup> Ако грчката нација-држава прва во историски контекст воспоставила монопол на сопствениот национален мит<sup>53</sup> за термините „Македонија“, Македонец“, „македонски“, за македонската територија и историското наследство, за културата и традиција, тогаш „туѓиот мит (во овој случај на македонската нација) се доживува како историска закана во однос на градењето на

<sup>48</sup> Изјава на Никос Косијас, „Скопје сака лесно, а ние одржливо решение“, 26.2.2018.

<http://a1on.mk/archives/858807>

<sup>49</sup> Δημήτρης Χριστόπουλος, „’Ο αλυτρωτισμός των Σκοπίων’ και τα μυστικά των Αθηνών“, *Η εφημερίδα των Συντακτών*, 9.2.2018.

<sup>50</sup> Τάσος Κωστοπούλος, „Τα γεννητούρια της εθνικοφροσύνης“, *Η εφημερίδα των Συντακτών*, 17.2.2018.

<sup>51</sup> Ерик Хобсбаум, *Нациите и национализмот по 1780; програма, мит, стварност*, Култура, Скопје, 2003, 117.

<sup>52</sup> Ернст Гелнер, *Нациите и национализмот*, Култура, Скопје, 2001, 5.

<sup>53</sup> Според францускиот социолог Доминик Шнапер, нациите секогаш измислувале цели митови и етнички вредности, тие имаа потреба од своја територија, од херои од златната доба, накратко тие поттикнуваат една форма на етницитет кој кај националистите го потхранува чувството на нивна припадност на колективот. Доминик Шнапер, *Заедница на граѓани; кон модерната идеја за нацијата*, Скопје, 2003, 75.

алтернативната визија за минатото<sup>54</sup>, кој може да го загрозува грчкиот национален мит преку негова директна негација, сè до перцепција на чувствување загрозеност во однос на преземањето на вредностите на самиот мит. Затоа, треба да се има во предвид дека при суштинската анализа на грчко-македонскиот спор, и тешкотиите со кој истиот е обремен, секогаш треба појдовна точка на истражувачот да бидат вака поставените позиции на двете засегнати страни.

Според мислењето на Ерик Хобсбаум, нациите претставуваат двоен феномен, главно конструиран одозгора (преку официјалните институции и идеологии на државите), но кој не може да биде разбран, ако не се анализира одоздола, (од основата) (...).<sup>55</sup> Оттука, во случајот со Грција, државата преку нејзините официјални и полуофицијални институции и разни групации се оние кои го генерираат националното мобилизирање во грчкото општество. До одреден степен слабото експлоатирање на грчко-македонскиот спор во грчката држава во периодот после Букурешкиот самит на НАТО (2008), внатрешно-политички превирања во грчкото општество, останатите отворени прашања на официјална Атина со нејзините соседи, како и геополитичката констелација во Источниот Медитеран, кај одредени фактори во Р. Македонија создаде перцепција дека можеби токму сега се создадени условите за решавање на ова повеќедесетилско прашање. Исто така, во овој контекст, треба да се има во предвид и последната економска криза во Грција, преку која се мислеше дека дополнително би го намалил националистичкиот сентимент кај грчките граѓани, но не треба да се заборава дека токму „во моменти на економска криза националната консолидација е алтернатива за одржување на единството и редот во општеството“.<sup>56</sup> Сепак, гореспоменатите фактори во најголем степен немаат влијание врз можното, делумно, амортизирање на последниот националистички изблик кај најголем дел од грчката нација. Суштинскиот проблем всушност е историската константност во поимањето на есенцијата на т.н. македонско прашањето од страна на грчките граѓани и политички елити. Односно, за да очекуваме позитивистички пристап во перспектива потребно е модернизација „одозгоре“ (на грчката држава и нејзината национална идеологија) во однос на целокупниот корпус отворени прашања меѓу двете нации. Тоа подразбира промена во воспоставениот национален мит и преземање иницијативи преку институциите на државата (образование, Црква, култура, медиуми, војска, наука, итн.) за промена на свеста во грчката јавност околу дел од прашањата инхерентно поврзани со овој спор.

Во однос на последното национално мобилизирање на грчкото општество како пример ќе го искористиме големиот протест во градот Солун или неформалната престолнината на Северна Грција. Протестот беше одржан на 21 јануари 2018 година, под симболично мото: „Македонија значи Грција“. Почетната иницијатива за овој национален собир, според Тасос Костопулос, слично како и во периодот 2007-2008 година, дошла од другата страна на Атлантикот. Имено, претседателот на „Панакеленска федерација на културните здруженија на Македонците“ (ПОПЕМ), Георгиос Тациос, непосредно пред одржувањето на солунскиот протест, изјавил: „Кон средината на ноември (2017), нашите иселеници од САД нè известува дека престои брз развој на прашањето за името, па дури дека ќе има и обид да се дојде до конечно решавање за името на Македонија“.<sup>57</sup> Во продолжение на изјавата Тациос открива дека оттогаш „(...) започнавме стратешко планирање во соработка со Панмакедонските сојузи низ целиот свет (...)“.<sup>58</sup> Оттука, несомнена поврзаност во организацијата на солунскиот протест и целокупното подгревање на националистичката атмосфера имале грчките здруженија во дијаспората, пред сè „Панмакедонското друштво“ (Pan-Macedonian Association) во САД, формирано во 1947 година, и „Меѓународното хеленско друштво“ (International Hellenic Association), кое претставува он-лајн виртуелен субјект на мрежа од 3 000 академски граѓани од Грција и странство. Влијанието на грчката дијаспора во креирањето на националниот дискурс и понатаму останува доста

<sup>54</sup> Страшко Стојановски, *Од милет до нација; Создавање на нациите и национализмите на Балканот*, Штип, 2016, 67, 68.

<sup>55</sup> Е. Хобсбаум, *Нациите и национализмот по 1780...*, 19.

<sup>56</sup> С. Стојановски, *Од милет до нација; Создавање на нациите...*, 71.

<sup>57</sup> Тасос Кωστοπουλος, „Οι συνιστώσες του νέου Μακεδονικού Αγώνα“, *Η εφημερίδα των Συντακτων*, 22.11.2018.

<sup>58</sup> Исто.

забележително. Според Денфорт, грчката транснционална заедница, поради физичката оддалеченост што ја одделува од нивната национална татковина, не значи дека треба на некој начин да се смета за периферна на грчката нација, односно да биде исклучена од случувањата во грчката држава. Напротив, физичката разлика во модерното општество станува сè помалку и помалку важна бидејќи светот станува „едно единствено место“ низ процесите на транснационализација и глобализација.<sup>59</sup>

Зад иницијативата на протестот во Солун се појави „Движењето Термаикос нулта време – непартиски граѓани“. За таа цел движењето имаше создадено координативен комитет. Сепак, моторната сила на протестот ја имаше претходно споменатата „Панакеленска федерација на културните здруженија на Македонците“. Ова здружение е формирано во 2014 година за време на владата на Андонис Самарас. Основна негова цел претставува „зачувување на вистинскиот културен идентитет на македонските Грци од промени, странски влијанија и узурпации“, како и „одбрана на нашето име како Македонци од непризнаено директно или индиректно додавање на било каква агресивна идентификација“. <sup>60</sup> Суштината на ваквите позиции на Федерацијата се препознаваат во барањето на ексклузивно право на употребата на терминот „Македонец“ за граѓаните од Северна Грција и блокада на какво било надворешно и внатрешно влијание врз веќе констрируаниот национален дискурс во обликувањето на нивната историска, културна, територијална и национална свест.

Воочлива улога во националното мобилизирање, не само во последниот период, туку години наназад, има и Грчката црква, особено црковните епархии во Северна Грција. За истакнување е „патриотската дејност“ на солунскиот митрополит Антимос, кој често пати знаеше црковните литургии да ги претвори во националистичка пропаганда против „скопските и домашни непријатели“. Исто така, приметливо беше и присуството на голем број грчки митрополити и црковни великодостојници во кореографијата на протестите во Солун и Атина.<sup>61</sup>

На протестите забележливо беше и присуството на претставници на грчката армија, кои на присутните, но и на оние кои ги гледале овие настани преку телевизиските екрани требаше да им создадат чувство на моќ и сигурност, како и да ја демонстрираат решителноста на еден од столбовите на грчката нација во одлучноста да се заштитат интересите на грчката држава. На граѓаните на солунскиот протест им се обрати пензионираниот генерал Франгос Франгулис, кој покрај вообичаените за ваков тип на настани, националистички пораки, оддржал историско предавање со голем број на полувистини, за да на крај ги поздрави присутните, но и политички да покрие грчките неофашисти, со изјавата: „(...) тие се наши деца, без разлика дали се согласуваме со тоа што го прават“.<sup>62</sup>

На крај од овој синцир, но со исто толку големо значење во мобилизирањето на грчкото општество, особено во денешниот модерен начин на живеење, се и следниве фактори. Најпрво, со појавата на приватни медиуми во почетокот на деведесетите години од минатиот век се појави нов начин на селективно промовирање на информациите и водење на националната пропаганда меѓу грчките граѓани. Голем број телевизиски и радио станици, дневни весници и периодични списание во континуитет ги подгреваа националистичките чувства кај грчките граѓани. Исто така, не е за занемарување и масовната употреба на интернетот и неговите алатки за вакви цели. За последните два протести забележителна беше дејноста и на националистички здруженија и извесен број навивачки групи, а во Северна Грција вешто беа користени и огромниот број на

<sup>59</sup> Л. М. Денфорт, *Македонскиот конфликт...*, 137.

<sup>60</sup> Τασος Κωστοπούλος, „Οι συνιστώσες του νέου Μακεδονικού Αγώνα“, *Η εφημερίδα των Συντακτων*, 22.11.2018.

<sup>61</sup> За време на протестот во Атина дури можеше да се слушне и говор со јасни иредентистички пароли насочени кон Р. Македонија и Р. Турција. Игуменот Методиј Есфигменски изјавил: „Ја бараме Света Софија, Понт, Гевгелија, Битола, Мала Азија. Дајте ни ги назад неослободените татковини“. [religija.mk/za-grchki-monah-gevgelija-i-bitola-bile-neoslobodeni-grchki-teritorii/](http://religija.mk/za-grchki-monah-gevgelija-i-bitola-bile-neoslobodeni-grchki-teritorii/)

<sup>62</sup> Τασος Κωστοπούλος, „Οι συνιστώσες του νέου Μακεδονικού Αγώνα“, *Η εφημερίδα των Συντακτων*, 22.11.2018.

културно-уметнички друштва, преку кои се вршеше организираниот превоз за протестот во Солун.

### Заклучок

Со потпишувањето на т.н. Преспански договор<sup>63</sup> целиот процес на политичка мобилизација во двете земји, Република Македонија и Република Грција, добива нова динамика. Флукуирачкиот интензитет на реакцијата на јавното мислење во годините кои следуваат ќе зависи од исполнувањето на предвидените етапи во договорот и директно е поврзан со Евро-атланските перспективи на Република Македонија. Додека, во Македонија референдумското изјаснување и промените на Уставот се клучен сегмент за поинтензивна политичка мобилизација, во Грција, несомнено, тоа се процесите на ратификација на Договорот и евентуалното членство во НАТО во блиска иднина, или динамиката на затворањето на европските поглавја и самото членство во ЕУ во подалечна иднина.

Манипулацијата со националните сентименти се основа за мобилизација на гласачкото тело во регионот во последните неколку декади. Следната, 2019 година, како изборна година и во Република Македонија и во Република Грција, ќе ја рефлектира кулминацијата на политичката мобилизација. Останува дилема, дали во иднина Договорот ќе придонесе за амортизација и намалување на интензитетот на ваквата утилизација на националните сентименти за политички цели, или, како што е поставен, ќе значи само нова форма со иста содржина, односно интензивирање на ваквите тензии, кои во корелација со динамиката на решавањето на регионалните прашања, може дури и да ескалираат во несогледливи размери, служејќи како основа за нови конфликти.

### БИБЛИОГРАФИЈА:

„Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Организацијата на обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 г. и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните“. Види [http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/konechna\\_spogodba\\_za\\_reshavanje\\_na\\_razlikite\\_opishani\\_vo\\_rezoluciiite\\_817\\_1993\\_i\\_845\\_1993\\_na\\_sovetot\\_za\\_bezbednost\\_na\\_oon.pdf](http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/konechna_spogodba_za_reshavanje_na_razlikite_opishani_vo_rezoluciiite_817_1993_i_845_1993_na_sovetot_za_bezbednost_na_oon.pdf) (Превземени на 23. 08. 2018 година).

Bantekas, Ilias. The Authority of States to Use Names in International Law and the Macedonian Affair: Unilateral Entitlement, Historic Title and Trademark Analogies, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 22, 2009.

Barker, Elizabeth. The Origin of the Macedonian Dispute, во Pettifer J. (ed.), *The New Macedonian Question*, Palgrave Macmillan, 1999.

Danforth, Loring M. *Macedonian Conflict: Ethnic Nationalism in a Transnational World*, Princeton University Press, 1995.

<sup>63</sup> Договорот е со точен назив: „Конечна спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Организацијата на обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 г. и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните“, потпишана во Нивици, Р. Грција на 17 јуни 2018 година, од министрите за надворешни работи на двете земји, Никола Димитров и Никос Косијас. Види [http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/konechna\\_spogodba\\_za\\_reshavanje\\_na\\_razlikite\\_opishani\\_vo\\_rezoluciiite\\_817\\_1993\\_i\\_845\\_1993\\_na\\_sovetot\\_za\\_bezbednost\\_na\\_oon.pdf](http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/konechna_spogodba_za_reshavanje_na_razlikite_opishani_vo_rezoluciiite_817_1993_i_845_1993_na_sovetot_za_bezbednost_na_oon.pdf) (Превземени на 23. 08. 2018 година).

- Daskalovski, Zhidas. Clashing Historical Narratives the Macedonian Name Dispute – Solving the Unsolvable, *TRAMES*, Vol. 21 (71/66), No. 4, 2017.
- Deskoski, Toni, Julija Brsakoska Bazerkosa, *What's in a Name? The Republic of Macedonia at the Crossroads*, Verfassungblog, 21 December, 2017.
- Deutsche Welle, Павлопулос исцрта нови 'црвени линии' во спорот за името, 05.03.2018.
- Drezov, Kyril. Macedonian Identity: An Overview of the Major Claims, во J. Pettifer (ed.), *The New Macedonian Question*, , Palgrave Macmillian, 1999.
- Featherstone, M. Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity, Sage, 1990.
- <http://a1on.mk/archives/858807>
- <http://www.balkaninsight.com/en/article/nimetz-s-name-proposal-for-macedonia-revealed>
- Human Rights Council, Report of the Independent Expert on Minority Issues, Gay McDougall: Addendum: Mission to Greece (8-16 September 2008), 18 February 2009.
- Human Rights Watch/Helsinki, Denying Ethnic Identity: The Macedonians of Greece, 1994.
- International Crisis Group, *Macedonia's Name: Why the Dispute Matters and How to Resolve It*, Brussels, December 2001.
- Interview of Minister of Foreign Affairs Nikos Kotzias on ERT1's "Epomeni Mera" with journalist S. Kotrotsos, 29 January 2018. Интервјуто е достапно на следната интернет врска: <https://www.mfa.gr/en/current-affairs/top-story/interview-of-minister-of-foreign-affairs-nikos-kotzias-on-ert1s-epomeni-mera-with-journalist-kotrotsos-29-january-2018.html>
- Karakasidou, Anastasia. Politicizing Culture: Negating Ethnic Identity in Greek Macedonia, *Journal of Modern Greek Studies*, Vol. 11, No. 1, 1993.
- Kofos, Evangelos The Controversy Over the Terms 'Macedonia' and 'Macedonians': A Probable Exit Scenario, *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 5, Issue 1, 2005.
- Kofos, Evangelos. *The Current Macedonian Issues Between Athens and Skopje: Is There An Option for Breakthrough?*, ELIAMEP, April 2009.
- Kofos, Evangelos. The Macedonian Question: The Politics of Mutation, во E. Kofos, *Nationalism and Communism in Macedonia: Civil Conflict, Politics of Mutation, National Identity*, Aristide D. Caratzas Publ., 1993.
- Kofos, Evangelos. The Unresolved 'Difference over the Name': A Greek Perspective, во E. Kofos, V. Vlasidis, *Athens – Skopje: An Uneasy Symbiosis (1995-2002)*, ELIAMEP, Athens, 2005.
- Mackridge, Peter EleniYannakakis (eds.), *Ourselves and Others: The Development of the Greek Macedonian Cultural Identity Since 1912*, Berg, 1997.
- Ministry of Foreign Affairs of the Hellenic Republic, Foreign Policy Issues: FYROM Name Issue, Документот е достапен на следната интернет врска: <https://www.mfa.gr/en/fyrom-name-issue/>
- Pettifer, James (ed.), *The New Macedonian Question*, Palgrave Macmillian, 1999.
- Poulakidas, Dean M. Macedonia: Far More Than a Name to Greece, In, Hastings (ed.) *International and Comparative Law Review*, Vol. 18, 1969.
- [religija.mk/za-grchki-monah-gevgelija-i-bitola-bile-neoslobodeni-grchki-teritorii/](http://religija.mk/za-grchki-monah-gevgelija-i-bitola-bile-neoslobodeni-grchki-teritorii/)
- Roudometof, Victor. *Collective Memory, National Identity and Ethnic Conflict: Greece, Bulgaria and the Macedonian Conflict*, Praeger, 2002.
- Shea, John. *Macedonia and Greece: The Struggle to Define a New Balkan Nation*, McFarland & Co., 1997.



- The Greek Observer, Pavlopoulos meets Irish President Higgins, 22 February 2018. Текстот е достапен на следната интернет врска: <http://thegreekobserver.com/politics/article/37318/pavlopoulos-meets-irish-president-higgins/>
- Triandafyllidou, A. National Identity and the 'Other', In, *Journal of Racial and Ethnic Studies*, Vol. 21, No.4, 1998.
- Trifunovska, Snezana (ed.), *Yugoslavia Through Documents: From Its Creation to Its Dissolution*, Martinus Nijhoff, 1994.
- Tziampiris, Aristotle. The Name Dispute in the Former Yugoslav Republic of Macedonia after the Signing of the Interim Accord, In E. Kofos, V. Vlasidis (eds.), *Athens – Skopje: An Uneasy Symbiosis*, ELIAMEP, 2005.
- UN Security Council, Resolution 817/93, S/RES/817/93, 7 April, 1993.
- US Embassy Athens, "GoG on Latest Nimetz Proposal, Language Issue", Wikileaks Cable: 09ATHENS1277, 20.07.2009. Документот е достапен на следната интернет врска: <http://wikileaks/wikimee.org/cable/2009/07/09ATHENS1277.html>
- Zahariadis, Nikolaos. Nationalism and Small State Foreign Policy: The Greek Response to the Macedonian Issue, *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 4, 1994.
- Zaikos, Nikos. The Interim Accord: Prospects and developments in Accordance with International Law, 1995.
- Zaikos, Nikos. The Onomastics of States in International Law: The Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia, In, Stefanidis, I. V. Vlasidis, E. Kofos, *Macedonian Identities Through Time: Interdisciplinary Approaches*, Epikentro Publishers, 2010.
- Κωστοπουλος, Τασος. „Οι συνιστώσες του νέου Μακεδονικού Αγώνα“, Η εφημερίδα των Συντακτών, 22.11.2018.
- Κωστοπουλος, Τασος. „Τα γεννητούρια της εθνικοφροσύνης“, Η εφημερίδα των Συντακτών, 17.2.2018.
- Λιθοξόου, Δημήτρης. Μειονοτικά ζητήματα και εθνική συνείδηση στην Ελλάδα – Ατασθαλίες της ελληνικής ιστοριογραφίας, [Dimitris Lithoksou, Minority Issues and National Consciousness in Greece: Inconsistencies in Greek Historiography], Leviathan, Athens, 1991.
- ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ – A Greek Term in Modern Usage, Museum of the Macedonian Struggle Foundation, Research Centre for Macedonian History and Documentation, Thessaloniki, 2005.
- Σκυλακάκης, Θόδωρος. Στοόνομα της Μακεδονίας [Skylakakis, Theodoros. In the name of Macedonia], Athens, 1995.
- Χριστόπουλος, Δημήτρης. „’Ο αλτρωτισμός των Σκοπίων’ και τα μυστικά των Αθηνών“, Η εφημερίδα των Συντακτών, 9.2.2018.
- Гелнер, Ернест. *Нациите и национализмот*, Култура, Скопје, 2001.
- Денфорт, Лоринг М. Македонскиот конфликт: етничкиот национализам во транснационалниот свет, Македонска книга, Скопје, 1996.
- Изјава на Никос Косијас, „Скопје сака лесно, а ние одржливо решение“, 26.2.2018.
- Каракасиду, Анастасија. *Полиња жито, Ридишта крв*, Магор, Скопје, 2002.
- Маринов, Чавдар. Прочута Македонијо, земьо на Александър: македонската идентичност на крстопатјата на грчкиот, бугарскиот и србскиот национализъм, во Р. Даскалов, Ч. Маринов (eds.), *Преплетените истории на Балканите: Национални идеологии и езикови политики (Том 1)*, Нов Бугарски Университет, 2014.
- Неделен магазин „Глобус“, Интервју со професорот по историја Василиос Гунарис: Проблемот не е во името на државата, туку во идентитетот, 21 Јули 2009. Интервјуто е достапно на

следната интернет врска:

<http://www.globusmagazin.com.mk/?ItemID=57FA2ED5842C7645B138BC107220EDEB>

Стојановски, Страшко. *Од милет до нација; Создавање на нациите и национализмите на Балканот*, Штип, 2016.

Хобсбаум, Ерик. *Нациите и национализмот по 1780; програма, мит, стварност*, Култура, Скопје, 2003.

Шнапер, Доминик. *Заедница на граѓани; кон модерната идеја за нацијата*, Скопје, 2003.

---

## ОТВОРЕНОСТ НА ПАРЛАМЕНТИТЕ И ПАРЛАМЕНТАРНИ КАНАЛИ - ПЕРСПЕКТИВИ НА СОБРАНИСКИОТ ТВ КАНАЛ

**Апстракт:** Отворениот парламент носи нова форма на интеракција меѓу законодавната власт и граѓаните која ја промовира парламентарната отвореност и транспарентност, за да се обезбеди пристап до информациите од јавен карактер, одговорност, граѓанско учество и етички стандарди во работата на парламентот. Таа е услов за добивање и редовни и релевантни информации, можност за партиципативност на граѓаните и нивна вклученост при носењето на законите и одлуките. Секако, само преку отвореноста може да се дојде и до проверлива отчетност во парламентарното работење.

Е-демократијата е една од неколкуте стратегии за поддршка на демократските институции, процеси и вредности: фаза што е над е-парламентот, која е олеснета и поддржана од е-парламентот, каде се открива целосниот потенцијал на технологијата, и каде што луѓето целосно го трансформираат начинот на кој се однесуваат. Истовремено, тоа е демократски процес што ги олеснува онлајн активностите со кои граѓаните бараат да го обликуваат развојот и спроведувањето на јавните политики. Во последниве децении направени се подобрувања за вклучување на граѓаните во политичкиот процес, но сепак останува перцепцијата дека постои демократски дефицит и дека сеуште трае кризата на репрезентативните системи.

Многу парламенти имаат интерни телевизии или парламентарни телевизиски канали. Работата на Собранискиот ТВ канал е регулирана со Законот за радиодифузната дејност и Законот за Собранието на Република Македонија во кој постојат конкретни одредби за креирање сопствена парламентарна телевизиска програма, која, пак, тесно би била поврзана со веб-страницата и е-парламентот. Сопствен, програмски функционален и разнообразен ТВ канал би можел да биде клучен дел од долгорочна стратегијата за подобро информирање на јавноста за сопствената работа.

**Клучни зборови:** *е-парламент, е-демократија, информатичко комуникациска технологија, демократски дефицит, консултации, програма*

MADZOVSKI Marjan

## OPENNESS OF THE PARLIAMENTS AND PARLIAMENTARY CHANNELS – PERSPECTIVES OF THE PARLIAMENTARY TV CHANNEL

**Apstract:** The open parliament brings new form of interaction between the legislative power and citizens, which promotes the parliamentary openness and transparency in order to provide access to public information, responsibility, civil involvement and ethic standards in the work of the parliament. It is also a precondition for receiving regular and relevant information, an opportunity for participation of the citizens and their involvement in the passing of laws and decisions. Surely, the openness can also lead to controlled accountability of the parliamentary working.

E-democracy is one of the few strategies for support of the democratic institutions, processes and values: phase that is beyond the e-parliament and is facilitated and supported by the e-parliament and that reveals the whole potential of technology, and a phase where people completely transform the way they behave. At the same time, it is a democratic process that facilitates the online activities that

citizens require to shape the development and implementation of public policies. In the past decades there have been some improvements in the involving of citizens in the political process, but nonetheless, the perception that there is democratic deficit and that the crisis of representative systems still exist, remains.

Many parliaments have internal televisions or parliamentary TV channels. The work of the parliamentary TV channels is regulated by the Law on Broadcasting Activity and the Law on the Assembly of Republic of Macedonia, which have specific provisions for creating own parliamentary TV program which would closely be related to the website and the e-parliament. An own, program operational and versatile TV channel could be the key part in the long-term strategy for better informing of public about its own work.

**Keywords:** *e-parliament, e-democracy, information and communication technology, democratic deficit, consultations, program*

## Вовед

Демократизацијата не е еднократен настан, туку континуиран процес, и во новите и во старите етаблирани демократии. Сепак, заедно со воздигнувањето на демократијата се ламентира фактот дека во многу земји парламентот - централната институција на демократијата - се соочува со криза на легитимитет. Причината е во постојаната доминација на извршната власт. Затоа луѓето се прашуваат дали сегашните политичките процеси се навистина способни да создадат парламенти кои можат да ги претставуваат нивните интереси во целата нивна разновидност. "Постојат повеќе можности отколку кога било досега за граѓаните кои сакаат да го кажат своето мислење, преку медиумите или директно на локалните и националните влади, но постои распространето чувство на разочарување, повеќе од кога било досега, дека граѓаните се надвор од тврдината на моќта, и дека оние во неа незнаат како да ги слушаат" (Coleman & Moss 2012: 4). Ова не е нова состојба. Повеќе автори, како што е и Барбер (Benjamin Barber 1984), одамна го посочуваа постоењето на универзална криза во репрезентативните системи.

Кога станува збор за ЕУ, истражувањата на Евробарометарот откриваат дека точно половина од ЕУ граѓаните не се согласуваат со ставот дека нивниот глас се брои во ЕУ. Во речиси сите европски земји зголемен број на испитаници не се согласуваат со ставот дека Европскиот парламент ги разгледува заложбите на европските граѓани мнозинство (54% не се согласуваат). И од другите истражувања произлегува дека многу европски граѓани не чувствуваат дека нивниот глас се брои или нивната загриженоста се зема во предвид. На пример, во Европското социјално истражување (2014), мнозинството од испитаниците дале негативен одговор на прашањето за тоа колку политичкиот систем им дозволува на луѓето како нив да имаат влијание врз политиката. Претходно, анкетата на Европските вредносни студии (2008) покажа дека поголемиот дел од европските граѓани сакаат повеќе да бидат вклучени во политичкото одлучување. И покрај направените подобрувања за вклучување на граѓаните во политичкиот процес, сепак, во научните дебати, ЕУ сè уште се смета дека страда од она што беше наречено "демократски дефицит" Грим (Dieter Grimm 1995). Затоа и се повеќе истражувања со цел да се утврди дали ИКТ алатките можат да помогнат да се зголемат ЕУ демократскиот квалитет и легитимитет меѓу граѓаните, како и во целиот нејзин политички систем.

## Од е-парламент до е-демократија

Е-демократијата е една од неколкуте стратегии за поддршка на демократијата, демократските институции и процеси, и ширењето на демократските вредности; нејзината главна цел е електронска поддршка на легитимните демократски процеси и таа треба да се оценува согласно заслугите на ова поле. Е-демократијата ги дополнува и е комплементарно поврзана со традиционалните процеси на демократија (Совет на Европа 2009: 11).

Извештајот на ООН (2016: 3) наведува дека "напредокот во е-учеството денес е повеќе воден од граѓанскиот активизам на луѓето кои сакаат да имаат повеќе контрола врз нивните



животи". Глобалниот парламентарен извештај на Интерпарламентарната унија (ИПУ) 2012, покажува дека сè поголем број законодавни тела ширум светот ги усвојуваат комуникациските стратегии за да ги задржат граѓаните поврзани и ангажирани. Според индексот на е-учество на ООН е-учеството се шири низ целиот свет. Индексот го мери е-учеството според модел на учество на три нивоа: 1) е-информации (обезбедување информации на интернет), 2) е-консултации (организирање на јавноста консултации преку интернет) и 3) донесување е-одлуки (директно вклучени граѓани во процесите на донесување одлуки) (ООН, 2016: 54). Поимот "е-учество" се однесува на сите форми на политичко учество со користење на дигитални медиуми, вклучувајќи и формално институционализирани механизми и неформален граѓански ангажман. Според ООН, најголемиот дел од иницијативите за е-учество се однесуваат на пристап до информации од јавниот сектор и јавни консултации преку дигиталните алатки. Од неодамна се зголемува фокусот на вклучување на граѓаните во креирањето политики, иако напредок во оваа област досега беше скромн.

Постојат неколку теоретски приоди. Шумпигер (Joseph Schumpeter) во својата теорија на технолошките иновации изложува три фази. Луѓето најпрво технологијата ја користат за замена на старите форми. Потоа, во наредната фаза ја користат за да го подобрат начинот на кој работат. А само во третата фаза се открива целосниот потенцијал на технологијата, кога луѓето целосно го трансформираат начинот на своето однесување. Оваа последна фаза би се појавила како фаза на е-демократија. Овој теоретски пристап може да се искористи за да се процени транзицијата од користење на е-парламентот како средство за зајакнување на демократијата.

Теоријата на системите за размена на знаење, во контекст на е-демократски парламентарен систем, може да се искористи за проценка на релевантноста на информациите за секоја демографска група во општеството. Согласно, теоретскиот приод кој ја третира организацијата како жив организам, ефективниот е-демократски парламентарен систем ќе ја демонстрира способноста да поседува заедничко разбирање за тоа за што се залага организацијата, каде оди таа, и, што е најважно, како да се реализира во реалноста. Ова е аналогно на Моргановиот концепт<sup>1</sup> на холографската метафора на мозокот, систем кој, иако ги прикажува квалитетите на целината, тие се исполнети во сите делови, така што системот има способност да се самоорганизира и регенерира на континуирана основа.

Промената од е-парламент во е-демократија бара парламентите постојано да се прилагодуваат. Клучен е поимот учење. Согласно теоретските приоди за организационо учење на Сенџ, учењето во организациите значи континуирано тестирање на искуството и трансформација на тоа искуство во знаење - достапно за целата организација во однос на неговата основна цел<sup>2</sup>. Во оваа смисла се и клучните прашања: дали постојано се тестира искуството, дали се произведува знаење и дали знаењето е споделено. Една друга теоретска перспектива која може да помогне да се унапреди аргументот за тоа како најдобро да се распределуваат знаењата во корист на граѓаните е информативниот простор на Бузот (I-Space)<sup>3</sup>.

Е-учеството и во поширока смисла е-демократија - практикувањето на демократија со поддршка на дигиталните медиуми во политичката комуникација и учеството - се гледа како можен лек за демократски недостатоци на европско ниво (како на локално, така и на национално ниво). По 25 години е-демократија, Јан ван Дајк (Jan van Dijk) - научник посветен на проблематиката на е-демократијата - заклучува дека, до сега, примарното постигнување на е-демократија е во значајното подобрување на пристапот до и размената на, политички релевантни информации. Евиденцијата за реализација на е-демократија која ја поддржува јавната дебата и капацитетите на заедницата, е мешана, а најмногу е разочарувачка од гледна точка на директната демократијата - "видлив ефект од овие дебати за донесување на одлуки за институционална политика" не е утврден (Jan van Dijk 2012: 53 ff.). Понатаму, Дајк тврди дека е-учеството во

<sup>1</sup>) Morgan, Gareth. 2006. Images of Organisation, p 97

<sup>2</sup>) Senge, Peter et al. 1994. The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organisation, p 49

<sup>3</sup>) Boisot, 1998, pp 41-69

голема мера е ограничено на почетната и последната фаза од политичкиот циклус, и дека ретко дозволува влез во основните фази на донесување одлуки и спроведување на политики. Ова е во согласност и со извештајот на ОН за е-партиципација (2016) во кој се наведува дека постои скроман растечки фокус на вклученоста на граѓаните во политиката одлуки. Иако првичните високи очекувања треба да се прилагодат, е-демократијата и е-партиципацијата се реалност и обата ја сменија комуникацијата меѓу граѓаните и власта во многу корисни начини, на пример, преку обезбедување на подобар и побрз пристап до сите видови на информации од јавен карактер за граѓаните и процедури за е-консултации и е-буџетирање. Во меѓувреме, во оваа деценија, социјалните медиуми нудат нова форма на директен политички комуникација меѓу граѓаните, заедниците и креаторите на политиките.

Отвореноста на Собранијата од регионот е незадоволителна и наместо напредок, парламентите од регионот назадувале за 2%, во споредба со 2016 година. Тоа го покажуваат резултатите од истражувањето на Фондацијата „Метаморфозис“, во соработка со НВО-и „Action See“, во кое се анализираше нивото на транспарентност, отвореност, отчетност на собранијата од Западен Балкан. Мерењето било спроведено од декември 2017 до март 2018 година. Истражувањето покажува дека отвореноста на македонското Собрание е на исто ниво како и претходната година, односно исполнува 58% од индикаторите за отвореност. А и понатаму останува потребата македонското Собрание да ја подобри отвореноста на комисиите. Во врска со консултирањето на јавноста, истражувањето покажува дека Собранието исполнува 61% од овие индикатори. „Во рамките на индикаторите за консултативни процеси со јавноста при носењето на законите беше оценуван и бројот на закони за кои Собранието побарал мислење од стручната или општата јавност. Само за 50% од законите и другите акти или стратегии работните тела побарале мислење од јавноста, што уште еднаш потврдува дека консултативниот процес мора да биде гарантиран и задолжителен, а не да се практикува факултативно“, посочува истражувањето, напоменувајќи дека нема значително подобрување во носењето на голем број закони во скратена постапка. За жал, Собранието на својата веб-страница нема посочено офицерот за пристап до информации од јавен карактер, ниту ја ажурира и објавува на годишно ниво листата на информации од јавен карактер. Индикаторите за пристапот до информации и за финансиската транспарентност се оценети со 61 и 62% исполнување на индикаторите за отвореност. Индикаторите за отвореност, во поглед на државниот буџет, со 27% исполнување, претставуваат најслабиот резултат на Собранието.

Република Македонија пристапи кон глобалната Иницијатива за Отворено владино партнерство во 2011 година. Владата на РМ досега има усвоено неколку акциски планови во соодветните двегодишни периоди. Владината програмата за работа 2017-2020 година<sup>4</sup> и Планот<sup>5</sup> 3-6-9 вклучи пакет реформски активности кои насочени кон транспарентноста, отчетноста и одговорноста. Воспоставен е Совет за дијалог и соработка меѓу Владата и граѓанското општество, зголемен е минималниот рок за консултација со засегнати страни во процесот на подготовка на закони од 10 на минимум 20 дена и е обезбедено редовно објавување дневни редови и записници од владините седници. Воведен е Адресар на граѓански организации и механизми на консултација на релација Влада-граѓански организации.

Собранието на РМ донесе одлука за пристапување кон Отвореното владино партнерство во ноември 2017 година, потоа донесе одлука за формирање работна група од 33 членови за подготовка на акциски план и одлука за подготовка на посебен акциски план на законодавната власт. Претходно во февруари 2017 Собранието одржа работилница за службата на Собранието со цел запознавање со концептот за Отвореното владино партнерство, и работилница меѓу пратениците, службата на Собранието и граѓанските организации, во ноември 2017 година.

<sup>4</sup>) <http://vlada.mk/programa>

<sup>5</sup>) <http://vlada.mk/plan-3-6-9>

### Парламентарни телевизиски канали

Постарите студии за ефектот од емитувањето на ТВ преноси од парламентарните седници тврдеа дека тие го стимулираат јавниот интерес и знаење за пратениците и нивната работа. Ова особено се однесува на испитувањата кои се правени за канадскиот парламент (Franks & Vandermark, 1995). Поборниците на позитивниот ефект, исто така, тврдеа дека телевизијата ќе ја подигне свеста за секојдневните активности на пратениците и ќе ја убеди јавноста дека парламентот навистина поставува прашањата кои се релевантни за граѓаните (Clarke, 1980). Спроведените анкети покажаа дека телевизијата се сметала за најдобар медиум кој помага како повеќе да се разбере работата на парламентот и како граѓаните да се запознаат со вистинските чувства на пратениците за клучните национални прашања. Wober (1990) разгледувајќи и оценувајќи ја ефективностa на парламентарното емитување во живо, категоризира три знаењата за парламентот, имено: (i) Знаење за политики, личности и настани - кој направил што, кога и зошто; (ii) Познавање на парламентарната постапка и (iii) Познавање на тоа како телевизиските филтри се реални.

Во 2006 година ИПУ одржа конференција за парламентарни телевизиски канали со учесници од 80 земји. Во 2016 година, 50% од парламентите кои учествуваа во истражувањето создадоа телевизиски програми, а 58% користеле социјални медиуми (Интерпарламентарната унија 2007 и 2016 година).

Во Европа и во светот, многу парламенти имаат интерни телевизии или интерни телевизии и парламентарни телевизиски канали. Во Европа, интерна телевизија, преку која пленарните сесии се пренесуваат во живо и се емитуваат преку Интернет, имаат двата дома на парламентите на Белгија, Франција, Германија, Италија, Шпанија и Велика Британија, во Чешка (Сенатот), понатаму во Данска, Естонија, Финска, Хрватска, Грција, Унгарија, Полска (Претставничкиот дом), Словачка и Шведска. И Европскиот парламент има интерна телевизија која се емитува преку Интернет, и поседува модерна и професионална опрема која им овозможува одлични услови на работа на медиумите.

Во некои земји, покрај интерната парламентарна телевизија што може да се следи преку Интернет, постојат со кои управуваат исклучиво националните парламенти (во Данска, Франција, Германија - ТВ Бундестаг, Грција, Шпанија и Италија – ТВ на Претставничкиот дом). Во поедини земји постојат парламентарни телевизиски канали, но тие се раководени од јавно радиодифузно друштво (во Обединетото Кралство, Италија - ТВ Сенат и Полска) или други правни лица (парламентарниот ТВ канал на германскиот Бундесрат е раководен од компанија која е дел на телеком операторот Deutsche Telekom AG).

Во следните држави директен пренос се врши од страна на државни/јавни радио-телевизиски куќи во нивната програма: во Австрија, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Шведска, Словенија, Италија. Во некои држави сигналот од пленарните дебати е достапен за сите радиодифузери кои се заинтересирани да го преземат за своите потреби, да го емитуваат во живо во програмата или да го снимаат и да користат само делови од него, на пример во Хрватска, Белгија, Естонија, Словачка, Шпанија и Шведска. Во 13 европски парламенти во зградата на парламентот постојат опремени телевизиски студија со контролна соба (режија), па дури и монтажа. Пленарните седници на парламентот обично ги снимаат 6 модерни професионални камери<sup>6</sup>.

Многу е важно парламентарните канали да бидат достапни за најшироката популација. Преносите на пленарните седници не се доволни. Стеснетиот дијапазон на овие канали може да предизвика интерес само за малцинството од населението и како такви тие се вклопуваат во општата слика на зголемена фрагментација на медиумската публика. Проширувањето на потенцијалната публика беше фокус на францускиот парламентарен канал LCP-AN која емитува цела програма, интервјуа, студиски дебати и други образовни програми. Таа беше достапна само на кабелска или сателитска телевизија, или преку АДСЛ врска, а од 31 март 2005 година, со

---

<sup>6</sup> Европски центар за парламентарни истражувања и документација (ECPRD) 2011

лансирањето на терестријална дигитална телевизија се овозможи значително да го прошири досегот и стана дел од 14-те канали кои се бесплатни за дигитални услуги.<sup>7</sup>

EuroparlTV е интерна телевизија на Европскиот парламент, која се емитува преку интернет на: <http://www.europarl.tv.europa.eu/Channel.aspx>. На оваа телевизија реално се пренесуваат пленарните и комисииските седници, а содржината вклучува и архивирана програма, дебати емисии и образовни програми. Најголемиот дел од ТВ-содржините се насловени и се синхронизирани на 22 јазици на Европската унија. Каналот EuroparlTV беше ставен во функција на 17 септември 2008 година, а развојот и одржувањето на каналите беше доделен од Европскиот парламент на две приватни компании. Програмата ја произведува „Мостра“, комуникациска агенција сместена во Брисел. Со техничката платформа (веб-страница, хостинг и стриминг) управува „Twofour“, компанија за емитување и комуникации со седиште во Плимут, Велика Британија. EuroparlTV се финансира од буџетот на Европскиот парламент. Генералната дирекција за комуникации - Дирекција А (аудиовизуелна единица) е задолжена за сите аудио-визуелни барања кон Европскиот парламент кој им овозможува на медиумските професионалци да располагаат со модерна опрема.

C-SPAN (Cable Satellite Public Affairs Network) е американска приватна непрофитна телевизиска мрежа, основана во 1979 година, со цел информирање на претплатниците за случувања во Конгресот. Програмата се емитува на три телевизиски канали и радио. Во истата 1979 година започна со емитување на „Прилози од Конгресот“, а во Сенатот оваа практика беше воведена во 1986 година. Првиот програмски канал емитува преноси во живо од Конгресот (кога Конгресот не заседава, извештаи од Белата кука и Пентагон), C-SPAN2 од Сенатот, додека C-SPAN3 е образовен канал кој обработува теми поврзани со развојот на демократијата во Америка и нејзината историја. ТВ мрежата се финансира од средства добиени од претплати на кабелските и сателитските мрежи, а рекламирањето не е дозволено.

Првиот парламентарен телевизиски канал кој поработи во Бразил и Латинска Америка беше „TV Assembleia“ во ноември 1995 година. „TV Senado“ го иницираше своето работење во 1996, а „TV Kamara“ во 1998 година. Нивната референца беше C-SPAN. Бразилските канали се финансираа од јавни финансии, и вклучуваа информативни емисии, дебати и интервјуа во програмата, следејќи го моделот на францускиот La Chaîne Parlementaire (Сантос 2006). „TV Kamara“ работи 24 часа дневно, седум дена во неделата покривајќи го долниот дом на парламентот. Освен пренесување во живо на секоја седница тој емитува, во живо или во вид на снимки, седници на постојаните и повремени комисии. ТВ-распоредот вклучува вести, интервјуа и дебати емисии, покрај документарците и другите телевизиски формати. Испитувањето на гледачите покажува поголем интерес во програмите со кои се потенцира директното учество на пратениците: парламентарни седници, дебати и интервјуа. Овој материјал сочинува 74% од преферираната програма на јавноста. Од вкупниот број, 37,2% се однесуваат на седниците, комисииските расправи и гласања, а со еднаков процент е изразен интересот за новинарски дебати и интервјуа.

Политиката стана посредуван феномен, па така, до одреден степен, пратениците сега работат според логиката на демократијата на публиката, во која медиумите го заменуваат парламентот како главен форум за јавна дебата (Bernard Manin 1997). Анализите покажуваат дека мејнстрим медиумите имаат критериуми за избор на вести, драматизација, покриеност и "спин", кои придонесуваат за зајакнување на негативниот имиџ на Конгресот и тие ретко нудат издржана критика на политичкиот процес или покана за јавноста да учествува во неа. Всушност, мејнстрим медиумите се чини дека го намалуваат интересот на јавноста во политиката (Barros, Bernardes and Rodrigues 2014).

<sup>7</sup>) Parliament and democracy in the twenty-first century: A guide to good practice was written and edited by David Beetham issued by Inter Parliamentary Union in 2006, <http://www.ipu.org/dem-e/guide.htm>.

### **Собраниски телевизиски канал**

Работата на Собранискиот ТВ канал е регулирана со Законот за радиодифузната дејност и Законот за Собранието на Република Македонија. Македонската Радио Телевизија обезбедува програмски сервис, исклучиво наменет за емитување на активностите на Собранието на Република Македонија. Во време кога нема активности во Собранието и додека не се создадат сите со закон предвидени услови за емитување на програмскиот сервис, МРТ на мрежата емитува свои содржини. Собранието и МРТ го регулираа ова прашање со посебна спогодба. Собранискиот канал/МРТ емитува програма во траење од 14 часа дневно, од 10,00 до 24,00 часот, а по потреба и подолго. Покрај директните преноси на пленарните седници на Собранието, директно или со снимки, се презентира и работата на комисиите, а се емитуваат и преноси или снимки од други собраниски активности. Сите активности во Собранието кои се пренесуваат на Собранискиот канал се емитуваат со собраниско лого.

Што е неопходно за понатамошниот развој на Собранискиот канал? Добра основа за развој на Собранискиот канал е постоењето конкретни законски одредби за креирање сопствена ТВ програма која тесно би била поврзана со веб-страницата и е-Парламентот. Согласно законските одредби Собранискиот канал ги информира и образува граѓаните за политичкиот живот, преку парламентарни, образовни и граѓански програми; понатаму емитува програми од интерес за социјалната кохезија, меѓуетничкиот соживот, културните разлики и борбата против сите видови дискриминација и нуди програми кои ја одразуваат разноликоста на македонското општество. Собранискиот канал се грижи за обезбедување на политичката рамноправност и соодветна јазична застапеност во емитуваните програми. Креирањето сопствена програма би можела да вклучи: повеќе информации за собраниските активности; интервјуа со сите пратеници за претставување на нивниот личен, професионален и политички профил: биографија, професионални квалификации, партиска припадност, учества во комисии, контакт, меил, профил на социјални мрежи; интерактивни емисии во канцелариите за контакт на пратениците со граѓаните, но и контактни ТВ емисии, во кои на пратениците ќе им поставуваат прашања граѓаните од нивните изборните единици (кои можат да бидат снимени во канцелариите за контакт со граѓаните); дебатни емисии по повод донесување на конкретен закон, на кои ќе учествуваат, пратеници, експерти и претставници на НВО и засегнатите страни. Со прилагодување на постојната и набавка на дополнителна опрема за парламентарното ТВ студио може да се создадат технички услови за производство на сопствена програма. Со реконструкцијата на парламентарната зграда е предвиден простор за парламентарно студио. Во врска со човечките ресурси постои потреба од вработување на дополнителен технички персонал и на неколку новинари кои се неопходни за креирање на дополнителна програма.

За успешно функционирање на парламентарниот канал потребно е да се избере раководен менаџер или програмски директор кој ќе раководи со парламентарниот канал и неговата програма, а кој ќе биде одговорен пред Советот на Собранискиот канал и Собранието на РМ во целина, за што е потребна нивна посебна одлука и подзаконски акти. Постојат размислувања дека Парламентарниот канал може да се стекне со статус на правно лице, каде што основачот ќе биде Собранието на РМ. Впрочем, Собранието е основач на МРТ, а Собранискиот ТВ канал е дел од неа. Финансиските средства за работењето може да се обезбедат преку буџетот на Собранието и во соработка со донатори.

Воведувањето на *е-парламентот* во Собранието на РМ е регулирано во член 42 став (9) од Законот за Собранието на РМ, согласно кој Собранието обезбедува услови за примена на е-парламент започна од октомври 2009. Опфатени се приемот на материјали, седниците на работни тела, собраниските седници и пратенички прашања. Е-парламентот нуди автоматско генерирање на документи и писма базирано на урнеци, нотификации по е-пошта за сите активности поврзани со материјалите и седниците. За актите во процедура и во процесите е воведен електронски потпис. Обезбеден е автоматизиран законодавен процес од моментот на поднесување на предлог законите од страна на Владата, па сè до нивното објавување во Службен весник. Собранието го редизајнираше и го збогати собранискиот веб сајт со нови содржини и можности., како упатување на прашања до претседателот на Собранието и пратениците, информации за канцелариите за контакт со граѓаните, електронски весник, увид во библиотечниот фонд на



парламентарна библиотека и други содржини. На веб-сајтот можат да се најдат материјалите кои биле или сè во собраниска процедура со увид во која фаза од законодавната постапка се наоѓаат. Дел од информациите може да се прочитаат и на албански, англиски и француски јазик. Преку веб-сајтот може да се следат собраниските седници во живо, информации за тековни активности и позначајни настани и можност за електронски пристап до електронските поштенски сандачиња на пратениците.

Следниве препораки би можеле да го подигнат квалитетот и пристапноста на парламентарниот веб-сајт и е-парламентот во Собранието на РМ. Најпрво, веб-сајтот и е-парламентот треба да се изградат како интегрален систем. Најголемиот дел од информациите кои се чуваат во внатрешниот систем треба да бидат достапни за јавноста преку парламентарната веб-страница и во таа смисла треба да се користи истиот пребарувач за парламентарни документи. Документите што произлегуваат од законодавниот процес треба да се чуваат на начин што се копира секоја фаза од законодавниот процес. Складираните информации треба автоматски да се ажурираат во сите бази на податоци. Евиденцијата за гласање по одделни пратеници и од различни периоди треба да биде генерирана и достапна автоматски; базите на податоци треба да бидат меѓусебно поврзани (на пр. гласање на пратеник во текот на различни изборни периоди). Во системот треба да се додадат нови бази на податоци.

Потоа, потребно е да се воведат парламентарен сајт/профили на пратениците што ќе понудат информации за работењето во комисиите, евиденција на гласање, интерпелации и поднесени пратенички прашања, иницијативи, амандмани, отсуства, патувања во странство, асистенти, канцеларии за контакт со граѓаните, контакт информации, како и други информации. Исто така, потребно е да им се овозможи користење на парламентарен Wi-Fi и да се промовира користењето на социјалните медиуми. Веб-страницата на парламентот треба да се прилагоди за работа со мобилни уреди преку развивање на посебна апликација за мобилни парламенти. На крајот на 2012 година, една третина од парламентите веќе ги користеа социјалните медиуми и уште една третина планираа<sup>8</sup>. Понатаму, пребарлива архива од стримингот на пленарни седници треба да биде достапна преку парламентарниот веб сајт поддржан од страна на софтвер кој овозможува пребарување на говори на пратениците, точка на дневен ред, време, агенда, дата, дискутирана точка на седница и/или други карактеристики. Софтверот треба да биде во можност да понуди видео клипови на говори кои ќе бидат споделени преку социјалните медиуми (Твитер /ФБ)<sup>9</sup>. Стенографската евиденција треба да се чува во формат кој може да се пребарува за одреден пратеник, агенда, време, датум, седница<sup>10</sup>. Податоците треба да бидат достапни преку веб-страницата на парламентот во формат што е машински читлив и повторно употреблив. Веб-страницата на парламентот треба да понуди линк преку кој НВО и организациите кои ја следат работата на парламентот можат да ги преземат парламентарните податоци во обемно структуриран формат кој им овозможува да ги визуелизираат податоците и да ги процесираат навремено<sup>11</sup>. И на крајот, потребно е парламентарната архива да ги скенира и индексира сите парламентарни документи што произлегуваат од законодавниот процес. Архивата треба да биде достапна за општата јавност преку парламентарната веб-страница. Парламентот треба да ја скенира и насловната страница на донесените закони. Системот што се користи за скенирање на парламентарни документи треба да користи нови технологии за индексирање, па скенираните документи се индексираат и можат да се пребаруваат.

## Заклучок

Во многу земји парламентот како централна институција на демократијата се соочува со криза на легитимитет. Поради силната доминација на извршната власт граѓаните се прашуваат дали политичкиот систем е во состојба да ги претставува нивните интереси во целата нивна разновидност. За подигање на легитимитетот на Собранието е потребна поголема независност на

<sup>8</sup>) *Social Media Guidelines for Parliament* (version 1.0) Inter-Parliamentary Union

<sup>9</sup>) Таквиот систем се користи во други парламенти на ЕУ, на пример, во Словачка (<http://tv.nrsr.sk/>).

<sup>10</sup>) Словачки парламент: <http://www.nrsr.sk/web/?sid=schodze/rozprava>

<sup>11</sup>) Таков пример има во Чешкиот парламент: <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=1300>

пратениците и поголема застапеност на сите политички партии, што може да се постигне со промена на изборниот модел и со спуштање на цензусот за влез во парламентот. Истовремено е потребно поголема демократија внатре во политичките партии, а департизација на ниво на државата. На тој начин механизмите на контрола и баланс меѓу гранките на власта ќе профункционираат.

Сé поголем број законодавни тела ширум светот ги усвојуваат комуникациските стратегии за да ги задржат граѓаните поврзани и ангажирани. Важен услов што треба да биде задоволен за да се постигне е-демократија е таа да се примени на мнозинството граѓани. Крајната цел треба да биде демократизирање на користењето на ИКТ како придонесувач за креирање на парламенти кои се репрезентативни, транспарентни, достапни, одговорни и ефективни. ИКТ е основна алатка за зајакнување и трансформирање на парламентите.

Истражувањата покажуваат дека отвореноста на парламентите во Западен Балкан, меѓу кои и македонското Собрание, е незадоволителна и наместо напредок, тие назадуваат. Потребни се заложби оваа состојба да се промени. Од својата страна, развојот на Собранискиот канал во насока на креирање на сопствена програма би можело значително да ја подигне информираноста, интерактивноста и отвореноста. Собранискиот канал треба нормативно, организационо и програмски да се дотранформира, а притоа да се земат во предвид европските искуствата. Веб-сајтот и е-парламентот треба да се изградат како интегрален систем, и да се користи социјалните медиуми согласно трендот во мнозинството парламенти. Во Европа и во светот, многу парламенти имаат интерни телевизии или парламентарни телевизиски канали. Корисни програмски искуства за Собранискиот канал можат да се црпат од значително развиените парламентарни канали како што е C-SPAN во САД, LCP-AN во Франција во комбинација со EuroParlTV.

#### БИБЛИОГРАФИЈА:

- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Barros, Antonio Teixeira de, Cristiane Brum Bernardes, and Malena Rehbein Rodrigues. 2014 "O discurso fundador das mídias legislativas da Câmara dos Deputados." *E-Legis (Brasília)* 7 (14): 7–25.
- Becerra-Fernandez et al. 2004. *Knowledge Management: Challenges, Solutions and Technologies*, pp 310–313.
- Clarke, HD, C. Campbell, F.Q. Quo, & A. Goddard (eds.) (1980). *Parliament, policy and Representation*. Ontario: Methuen Publications.
- Coleman, S., & Moss, G. (2012). *Under construction: The field of online deliberation research*. *Journal of Technology & Politics*, 9(1), 1–15.
- Council of Europe. 2009. *Electronic democracy (e-democracy) Recommendation CM/Rec (2009)1 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 18 February 2009 and explanatory memorandum*, Council of Europe Publishing.
- European Citizens' Initiative <http://ec.europa.eu/citizensinitiative/public/welcome>
- Franks, S. and Vandermark, A. (1995) 'Televising Parliament: Five Years On', *Parliamentary Affairs*, 48, 57–71.
- Global Parliamentary Report: *The Changing Nature of Parliamentary Representation*. Geneva: Inter-Parliamentary Union. *World e-Parliament Report 2016*. Geneva: Inter-Parliamentary Union. <http://www.ipu.org/pdf/publications/eparl16-en.pdf>
- Grimm, Dieter. 1995. *Does Europe Need a Constitution?* *European Law Journal*, Volume 1, Issue 3, November 1995 Pages 282–302

Inter-Parliamentary Union. 2016. *World e-Parliament Report 2016*, [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Inter-Parliamentary Union. 2007. *The challenge of broadcasting parliamentary proceedings*. Inter-Parliamentary Union. [http://www.ipu.org/PDF/publications/ebu\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/ebu_en.pdf).

Извештаи за работата на Собранието на Република Македонија од 2006 до 2017 година, <http://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.nspix>

Jan A.G.M. van DIJK. 2012. *The Evolution of the Digital Divide - The Digital Divide turns to Inequality of Skills and Usage* Digital Enlightenment Yearbook 2012 J. Bus et al. (Eds.) IOS Press

Lemos, Cláudia Regina Fonesca, Antonio Teixeira de Barros, Cristiane Brum Bernardes. 2016. *"Public Communication in the Brazilian Congress: The News Agency and TV Station of the Chamber of Deputies."* Latin American Research Review 51(4): 202-224. DOI: [10.1353/lar.2016.0056](https://doi.org/10.1353/lar.2016.0056)

Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Prospects for e-democracy in Europe, EPRS-European Parliamentary Research Service Scientific Foresight Unit (STOA) February 2018 - PE 603.213

Santos, Maria de Lourdes. 2006. *"Breve história da TV legislativa no Brasil: Raízes e origem."* Presented at: XXIX Congresso Brasileiro de Ciências das Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília.

Wober J.M (1990). *Television in the House of Commons: Education for democracy?* Oxford: Oxford University Press.

Закон за Собранието на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.104/2009).

## УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ПРОЦЕНАТА НА ВЛИЈАНИЕТО И ОЦЕНКАТА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

**Апстракт:** Собранието, преку своите капацитети треба да се интегрира во процесот на претходна проценка на влијанието на регулативата (ПВР), изготвување, следење и ex-post евалуацијата на примената на законските и другите прописи. Исто така, Собранието треба да се интерферира со примената на Методологијата за ПВР, особено во фазата на проценка на спроведувањето.

Потребно е да се димензионираат механизмите и методите за активна улога на Собранието, но и на граѓаните, целните групи и засегнатите страни на кои се однесува регулативата, во сите фази на законодавниот процес и во процесот на проценка на имплементацијата. Покрај клучното учество во фазата на донесување на законот во парламентот (јавни расправи), да се обезбеди следење и учество во креирање на законот во неговата најрана фаза кога законот се иницира и конципира во извршната власт и на крајот во завршната фаза кога ќе се оценува регулативата, процесно, како резултат и/или како влијание од спроведена регулатива. Собранието со надзорните расправи, согласно политичките оценки на пратениците, може да врши двојна функција, на надзор на институциите задолжени за проценка и самото да изврши политичка проценка, притоа земајќи ги во предвид сите доставени податоци и анализи. Значајна е транспарентноста, културата на промени и културата на отвореност на Собранието.

Неоправдано отсутствуваат ефикасни механизми за соработка на Владата со Собранието, кои би овозможиле усогласеност во планирањето на законодавната програма, единствени правила и стандарди на квалитет во законодавниот процес, како и хоризонтална поврзаност и конзистентност на правниот систем. Невладиниот сектор може да даде свој придонес и преку нормативно регулирање на неговата вклученост.

**Клучни зборови:** проценка на спроведувањето на регулативата, законодавна постапка, методологија, учество на граѓани, парламентарен надзор, култура на промени

MADZOVSKI Marjan

## THE ROLE OF THE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA IN THE REGULATORY IMPACT ASSESSMENT AND EVALUATION OF THE IMPLEMENTATION OF REGULATION

**Abstract:** The Assembly should, through its capacities, integrate in the process of the previous regulation impact assessment (RIA), preparation, monitoring and ex-post evaluation of the implementation of legal and other regulations. The Assembly should also interfere with the implementation of the RIA Methodology, especially in the phase of implementation assessment.

It is necessary to determine the mechanisms and methods for active role of the Assembly, but also of the citizens, the target groups and all concerned parties the regulation refers to, in all phases of the legislation process and in the process of implementation assessment. Apart from the significant participation in the phase of law adoption in the parliament (public discussions), it is important to provide monitoring and participation in the creation of the law, in its earliest stage when the law is being initiated and composed in the executive power and at the end in the final phase when the regulation is being assessed, procedurally, as result and/or as impact from the implemented regulation. Through the supervision discussions the Assembly can carry out two functions, in accordance with the political assessments of the MPs, as a supervision organ of the institutions in charge of the assessment and to

conduct political assessment, at the same time taking into consideration all provided data and analyses. Transparency is very important, as well as the will for changes and openness of the Assembly.

There's lack of efficient mechanisms for cooperation between the Government and the Assembly, which is unjustifiable. Mechanisms that would provide coordination in the planning of legislation program, unique rules and quality standards in the legislation process, as well as horizontal connection and consistency with the legal system. The non-government sector can give its contribution through normative regulation of its involvement.

**Keywords:** *evaluation of the implementation of the regulation, legislative procedure, methodology, citizen participation, parliamentary oversight, culture of change*

## **Вовед**

Регулативата во Македонија се менува без да се направи проценка за нејзиното влијанието. Единствениот национален електронски регистар на прописи на Република Македонија - ЕНЕР исклучително ретко се користи од јавноста. Штетата од носењето на закони без соодветни анализи и консултации е голема. Имплементацијата на законите не се следи. Клучен проблем за ова е немањето политичка волја за вклучување на пошироката јавност.

Недоследното почитување на законодавната постапка предизвикано од несоодветно управување на процесите во министерствата и прескокнување на чекорите во постапките за подготвување на законодавството, како и наметнатите кратки рокови за подготовка на законите и актите резултира со парцијални и недоволно обмислени решенија во законите. Ваквиот пристап доведува до чести измени на законите и значително трошење на ресурси. Законодавното стампедо е штетно од повеќе аспекти, а најмногу негативно влијае врз квалитетот на законите и врз нивната имплементација, особено ако се однесува на работењето на стопанските субјекти. Воедно, отсуството на внатрешни процедури во министерствата, ограничениот управувачки капацитет и недостатокот од систематизирани и обработени податоци за подготовка на потребните ex-ante и ex-post анализи влијаат врз намалување на квалитетот на целокупниот процес за креирање на политики, координација, следење и евалуација.

Невладиниот сектор може да даде свој придонес во овој сложен процес, но треба поактивно да се поврзе меѓусебно, но и со коморите, синдикатите, надзорните и инспекциските органи и регулаторните тела. Постојат определени размислувања и за нормативно регулирање на неговата вклученост и иницијативност во процесот и за реформирање на начинот на свикување на дискусионите форми на граѓанското учество. Во светло на наведеното истражување заедно со искуството и слабите бројки за спроведени ПВР се наметнува заклучокот дека повеќе од потребна е значајна промена во културата на однесувањето меѓу регулаторите, политичарите, групите на интерес и општата јавност.

## **Проценка на влијанието на регулативата**

Доаѓајќи од САД во Европа, процената на влијанието на регулативата (ПВР) е претставена<sup>1</sup> како компонента на „паметната“ регулација (OECD, 2002). Дефинирана е како процес за систематско утврдување и проценување на очекуваните влијанија од предлог-регулативите преку користење на конзистентни аналитички методи. Истовремено, ПВР е поздравена како алатка за транспарентно, отворено и на крајот подемократско регулативно управување во политичките системи на повеќе нивоа, како што е Европската унија.

Компаративно гледано, клучни предизвици, забележани при примената на ПВР се преголемата фокусираност врз економски индикатори, непредвидливоста на процесот, политичките влијанија и расчекорот меѓу теоријата и практиката. Во однос на јавноста, и покрај

---

<sup>1</sup>) Radaelli, Claudio M. and [De Francesco, Fabrizio](#): *Regulatory impact assessment*, Oxford, 2010, p.2



препораките на ОЕЦД, многу од државите не ја објавуваат ПВР најрано што може. Некои ја објавуваат дури откако ќе поминат консултациите, додека пак други воопшто не ја објавуваат.

Со донесувањето на Методологијата за проценка на влијанието на регулативата од страна на Владата на Република Македонија во 2009 година е воведена проценка на влијанието на регулативата како задолжителна за сите нови законски решенија. Таа е алатка која служи да ги направи политиките поефективни и ефикасни со тоа што на сите заинтересирани страни им овозможува пристап до високо квалитетна регулатива<sup>2</sup>. ПВР преставува интегрален дел од процесот за „Креирање на политики и координација и подготовка на закони“. И покрај тоа што сите фази од процесот на нејзиното спроведување се формално и методолошки утврдени, евидентно е непочитувањето на пропишаните процедури за ПВР. Иако во периодот меѓу 2014 и 2016 година постои тренд на зголемување на бројот на предлог закони за кои е подготвена ПВР, сепак гледано поединечно по година, во најдобар случај, само нешто повеќе од половина (53,6%) од предлог законите биле поткрепени со анализи.

Во однос на квалитетот на ПВР, анализите на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), од 2014 до 2016 година, кои се однесуваат на содржината на Извештаите за ПВР, укажуваат дека образложенијата за законските предлози, целите, причините, опциите и можните влијанија се општи и недоволно разработени, додека податоците за фискалните, економските, социјалните и други влијанија не нудат доволно информации за донесување на аргументирани одлуки. Покрај ограничените информации кои се нудат во Извештаите за ПВР, се забележува и дерогирање на улогата на МИОА како надлежно министерство за контрола на квалитетот на процесот за ПВР и содржината на анализите.

Според испитувањата на јавното мислење<sup>3</sup> најголем дел од граѓаните сметат дека Владата и Собранието на Република Македонија при донесувањето на законите ја исклучуваат пошироката јавност. Повеќе од две третини од граѓаните не слушнале за алатката ПВР, а сличен е процентот на вработените во администрацијата кои воопшто не слушнале за неа. Секој втор граѓанин смета дека законите се носат без проценка на трошоците. Тие сакаат да учествуваат во донесување на закони, но не ги знаат механизмите и сметаат дека секогаш треба да имаат можност да коментираат одредено законско решение. Потребна е промена во културата на однесувањето меѓу регулаторите, политичарите, групите на интерес и општата јавност.

### **Оценка на спроведувањето на регулативата**

Оценката на спроведувањето на регулативата (ОСР) е воведена во 2013 година со донесувањето на Методологијата за оценка на спроведувањето на регулативата со владин заклучок. Оценката овозможува да се соберат податоци (квалитативни и квантитативни) за тоа што се постигнало со регулативата, на кој начин и со колку ресурси, како и дали е постигната целта, и доколку не е, кои фактори влијаеле. Сето ова треба да се земе во предвид при развојот на нови политики и регулативи или при измена на постојните. Со тоа се овозможува „учење од искуството“, втемелено врз докази и воведување на рационалност во креирањето на политиките. Податоците кои се собрани и анализирани во процесот на ОСР имаат карактер на докази и истите претставуваат подлога за донесување на заклучоци. Доказите може да бидат категоризирани во четири групи: физички, документиран, аналитички и други докази. Тие треба да се: доволни (кога ги поддржуваат заклучоците и препораките), сигурни (собрани со методологија која е професионално прифатлива и спроведена), релевантни (имаат логичка врска со прашањето, заклучокот кое се потврдува или негира) и веродостојни (би дошле до истите податоци доколку би го повториле истражувањето користејќи иста метода). Во зависност од тоа во која фаза на

---

<sup>2</sup>) Деловник за работа на Владата на РМ, Упатство за начинот на постапување на министерствата и на другите органи на државната управа при подготвувањето и следењето на спроведувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија, Методологија за оценка на спроведувањето на регулативата, МИОА, 2013

<sup>3</sup>) Анкета на ИДСЦС и ЦЕА за перцепцијата на јавноста за ПВР, октомври 2017

спроведувањето на регулативата се отпочинува со оценка, се дефинира еден од трите методи на оценка: на процесот, на резултатите и на влијанието од спроведувањето на регулативата.

### **Правна рамка, законодавна постапка и закон за парламентот**

Неколку закони ја формираат правната рамка за проверка на квалитетот на домашното законодавство. Тоа се Законот за Владата на РМ; Законот за државната ревизија, Законот за инспекцискиот надзор и Законот за Собранието на РМ. Тука припаѓаат и деловниците на Владата и Собранието. Законот за Владата меѓу другото ја регулира функцијата на мониторинг и евалуација на извршната власт. Државната ревизија врши ревизија на успешноста преку проверка на ефикасноста и ефективноста на законското решение. Капацитетот на Државниот завод за ревизија за оценка на успешноста е далеку послаб од оној за финансиските ревизии. Зајакнувањето на персоналните капацитети за ревизија на успешноста (и на секторот за ревизија на успешноста), треба да го зголеми нивниот процент во вкупниот број на ревизии. Согласно методологијата, ревизорите преку испитувањето на финансиската документација утврдуваат дали организацијата која е предмет на ревизија извршила соодветни аранжмани за обезбедување на ефективноста и ефикасноста на ресурсите. Притоа, под ефикасност се подразбира постоење на најдобар однос меѓу искористените ресурси и постигнатите резултати односно мерка на односот меѓу влезните резултати и резултатот, а под ефективност остварување на однапред дефинирани специфични цели и постигнување на предвидените резултати односно мерка за резултатот. Ревизијата на перформансите има поголема релевантност во однос на јавните служби отколку во приватниот сектор затоа што се смета дека јавните расходи секогаш бараат поголема заштита.

Законите се најкористен инструмент за креирањето на политиките. Собранието е законодавната институција која е надлежна за усвојувањето на примарното законодавство и тоа во мала мера учествува како предлагач на законите. Сегашниот парламентарен капацитет за предлагање на примарното законодавство е недоволен за позначајна законодавна активност.

Соработката меѓу извршната власт, владата со министерствата и Собранието на РМ, поконкретно Комисијата за европски прашања, Националниот совет за европска интеграција, Комисијата за политички систем, Законодавно правната комисија и Парламентарен институт, е клучна за квалитетен и инклузивен законодавен процес. Владата<sup>4</sup> е најчест предлагач на закони, па така во периодот помеѓу 2014 и 2016 година, од вкупно 1070 закони усвоени од страна на осмиот парламентарен состав на Собранието на Република Македонија, Владата била предлагач за 1007 закони (94%), додека 63 закони (5.8%) биле предложени од пратеници.

Собранието треба да е интегриран дел од вкупниот процес на обезбедување на инклузивен, отворен и транспарентен законодавен процес и квалитетно, ефективно, применливо и лесно-пристапно законодавство. Собранието, преку своите механизми и капацитети треба да се интегрира во системот и политиките на управување со регулативите, кој ќе ги опфати претходната проценка на влијанието на регулативата, изготвувањето, следењето и ex-post евалуацијата, оцената на спроведувањето на законските и другите прописи, особено на нивните економски, социјални и еколошки импликации и влијанието врз човековите права и слободи.

При воведувањето на парламентарните механизми и методи првенствено треба да се води сметка да не се усложнат постапките за донесување на законите. Воедно треба да постои функционална и ефективна поддршка на овој процес од страна на парламентарната стручна служба за да може овој процес да се одвива оптимално и навремено согласно предвидените процедури.

---

<sup>4</sup>) Согласно Извештаите за работата на Собранието, податоците добиени од ЕНЕР, Генералниот секретаријат на Владата на РМ и податоците со кои располага Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА)

**Законодавната постапка во Собранието се одвива во три читања.** Кога, пак, предлогот на закон содржи одредби со кои се врши усогласување со правото на ЕУ, во воведот се наведуваат и податоци за изворниот акт на ЕУ со полн назив, број и датум, а се поднесува и изјава за усогласеност, потпис на надлежниот министер и јасно наведување на правниот акт со кој е извршено усогласувањето.

Организирањето јавна дискусија е предвидена со членовите 145, 146, 147 и 148 од Деловникот на Собранието, кое може да одлучи (по општата расправа) и да определи матично тело кое ќе ја спроведе. Преку јавната дискусија Собранието може да даде најсеопфатен и партиципативен придонес по расправата односно изменувањето и дополнувањето на било кој законски текст предложен од извршната власт. Оваа форма која може да биде покрената во рамки на општата расправа и со соодветна одлука на законодавниот дом се свикнува за предлози на закони од „поширок интерес“. Сепак, ова е најмалку применуван начин на учество во донесувањето на законите во собраниска процедура. Во периодот од 2008 и 2015 година Собранието има спроведено јавна дискусија за само за 5 предлози на закони. Јавната дискусија многу поретко се користи и практикува за разлика од јавната расправа која своја основа има во член 122 од Деловникот на Собранието. Овој член се однесува на поканата на стручни и јавни работници. Согласно став (2) од овој член, работното тело односно парламентарната комисија може на седницата да поканува научни, стручни и јавни работници и претставници на општините, на градот Скопје, на јавните претпријатија, синдикатите и на други организации, институции и здруженија заради изнесување на мислења по прашањата што се разгледуваат на седницата на телото. Притоа, работните тела заради извршување на работите и задачите од својот делокруг, можат да бараат податоци и информации од органите на државната управа и од други органи и организации. Воедно, Деловникот дозволува надворешни субјекти, меѓу кои и здруженијата на граѓани да поднесат иницијативи за расправа по одредени прашања. Членот 127 од Деловникот, пак, се однесува на основањето на посебна работна група во комисијата со цел претходно да се обработи определено законско решение. Јавната расправа во работното тело вообичаено е иницирана од претседателите на работните тела. Преку јавните расправи, собраниските комисии можат да добијат наоди, анализи, мислења и други видови на информации од надворешни чинители. На јавните расправи се дискутира по актуелни законски предлози или други теми од надлежност на комисијата. Од почетокот на 2008 година, па се до крајот на 2017 година биле организирани вкупно 81 јавни расправи. И тоа, во периодот 2008-2013 вкупно 33 јавни расправи; во периодот 2014-2016 година<sup>5</sup> вкупно 36 расправи, а во текот на 2017 година 12 јавни расправи<sup>6</sup>.

Со донесувањето на уникатниот Закон за Собранието на РМ во август 2009 година се создадоа законски претпоставки за јакнење на законодавниот и надзорниот капацитет на Собранието и неговата финансиска автономија. Се воведоа надзорни расправи со цел да се следи имплементацијата на донесените закони со кои се даваат заклучоци и препораки до чинителите во извршната власт за понатамошно постапување. Преку надзорните расправи се добиваат релевантни информации и експертски мислења во врска со воспоставувањето и спроведувањето на политиките, спроведувањето на законите и другите активности на Владата и органите на државната управа. На надзорните расправи покрај овластените претставници на Владата се покануваат и други лица кои можат да дадат информации во врска со предметот на надзорните расправи. Во функција на непречено одржување на надзорните расправи е изготвена и усогласена посебна процедура односно чекори за текот на одржување на овие расправи. Собранието на Република Македонија во 2010 година започна со одржување на надзорни расправи и заклучно со 2016 година организираше вкупно 11 надзорни расправи.

---

<sup>5</sup>) Во текот на 2016 година комисиите одржаа 12 јавни расправи по законски предлози, од кои седум посветени на закони, две јавни расправи по закони пред првото читање, три расправи меѓу првото и второто читање, а се одржувале и т.н. тематски јавни расправи.

<sup>6</sup>) Извештаи за работата на Собранието на Република Македонија во периодот од 2008 до 2017 година <http://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.nspix>

### Кон парламентарна методологија за ПВР и ОВР

Кога станува збор за предлагање на закони од страна на пратениците треба да се има во предвид дека Собранието не располага со човечки и финансиски претпоставки за изготвување на предлог законски решенија согласно владината методологија. Во оваа насока треба да се изготват соодветни механизми и методи со кои владината методологија би се прилагодена на парламентарните услови и капацитети, и тоа преку: дефинирање на процесот и постапките (потребите и определбите) согласно надлежностите, улогата и капацитетите на парламентот; дефинирање на придобивката од воведување на процесот во парламентот; воведување на принципот чекор-по-чекор; учество на јавноста и засегнатите страни согласно деловничките одредби и согласно можностите за електронски консултации и други механизми за учество на засегнатите страни (согласно парламентарните капацитети).

Потребно е да се дефинира парламентарен тим/работна група за координација на процената на влијанието и оцена на спроведувањето на регулативата. Во оваа насока треба да се дефинира и системот на поврзување на парламентарниот тим со владините и министерските тела за координација. Исто така, треба да се моделира техничката и информатичката структура за поддршка на процесот согласно капацитетите на Собранието. Обрасците за спроведување на проценка на влијанието треба да бидат прилагодени.

Планот за спроведување на проценка на влијанието<sup>7</sup> и оцена на спроведувањето треба да соодветствува со можностите на парламентот да спроведува анализи во определен период и најдобро е ова прашање начелно да се разреши на ниво на координативните тела во Собранието. Истото би се однесувало и за бројот и темпото на одржување на надзорни расправи, прашање кое е регулирано во Законот за Собранието токму поради обемот на капацитетите и ресурсите за спроведување на сеопфатни и добро подготвени надзорни расправи. Исто така, треба да се предвиди соодветноста на четири-фазниот процес на проценка на влијанието во смисла како да се прилагоди за парламентарни услови односно на самиот почеток да се утврди нивото на длабочината на анализата која треба да зависи од расположливите ресурси и бројот на можни предложени закони од пратеници во текот, на пример, на една година. Во оваа насока треба да се следи досегашната политика, процената на влијанието да се врши согласно принципот на пропорционална анализа, при што комплетната анализа треба да е алтернативна. Во овој сегмент треба да се предвиди нужноста од определени парламентарно-владини механизми за консултација и други екстерни консултации со засегнатите страни и целни групи. Треба да се има во предвид дека Владата согласно деловничките одредби дава мислење по повод предложениот закон од страна на друг предлагач, во случајов од пратеник/ци. Понатаму, треба да се дефинира опсегот на иницијалната анализа, кога таа ќе се изготвува согласно погоре реченото и како ќе тече процесот со сите детали специфицирани за парламентот. Иако се тргнува од претпоставката дека комплетната анализа многу ретко ќе се применува, сепак и таа треба да се предвиди детално и специфицирано. Таа може да биде земена во предвид кога ќе постои поширок консензус на политичките чинители со цел да се добие детална слика за политички заеднички значаен проблем, прашање или тематска целина. На крајот, треба да се предвиди ревизија на процесот на воведување, во делот на опсегот и процесот и јавноста и транспарентноста на ПВР, при што ќе се наведат информатичките ресурси кои ќе стојат на располагање и каде ќе се има обврска да се презентираат податоците. Тука треба да се наведат соодветните ресурси од страна на Владата на Република Македонија со кои ќе соработува парламентарниот систем.

Во законодавната постапка, тимот за координација и другите одговорни државни службеници треба да создадат организациона мрежа и база на интерни податоци и анализи, како и пристапност кон екстерните извори на податоци и информации со цел на пратениците во секој момент им бидат достапни. Интерната база на податоци и анализи ги има анализите од

<sup>7</sup>) Во рамките на повеќегодишната соработка со Собранието на РМ, во декември 2012 година, Британската Вестминстер фондација за демократија одржа презентација пред пратениците со цел да го подигне интересот за ПВР во рамките на законодавниот дом, и во оваа насока изготви и соодветна анализа.

Парламентарниот институт, сопствена документација и податоци, годишните извештаи на институциите кои се доставуваат до Собранието, законодавните иницијативи доставени до пратениците, ЕЦПРД, и др. Извори на информации се ЕНЕР, стопанските комори, синдикалните организации, НВО секторот и слично. Како и регистрираните лобисти, како посебен законски уреден режим на влијание во процесот на носењето на законите.

Проценката на влијанието на регулативата која доаѓа во вид на измени и дополнувања на постојните закони кои доаѓаат од пратениците треба да одат со рестриктивна постапка, која ќе биде поврзана со следењето, евалуацијата и мониторингот кој би дошол од соодветно министерство односно владата, како резултат на заклучоци и препораки произлезени од одржана надзорна расправа или како иницијатива поткрепена од екстерни субјекти како што се стопанските комори, синдикалните организации, НВО секторот и слично. Оваа проценка треба да биде рационална, скратена и добро димензионирана уште во фазата на дефинирање на проблемот или темата. Координацијата и планирањето на релација Собрание и Влада, односно министерства е доста значајна.

Кога законските предлози доаѓаа од Владата тогаш процената на влијанието на регулативата од парламентарна призма треба да е насочена кон што поголемо навремено прибирање на податоци. Доколку се одлучи да се оди на организирање јавна дискусија, тогаш ќе се постапува согласно членовите 145, 146, 147 и 148 од Деловникот на Собранието кои се однесуваат на организирањето на јавна дискусија. Имено, тогаш Собранието може да одлучи (по општата расправа) да определи матично тело кое ќе ја спроведе. Ситуациите кога има јавна дискусија можат да бидат опфатени низ соодветна посебна скратена метода, која повеќе ќе биде насочена кон прибирање, обработка и поедноставена анализа на исказаните мислење во текот на јавната дискусија.

Значи, за предлозите кои доаѓаа во Собранието од страна на Владата треба да се создаде парламентарен систем на прибирање на сите релевантни податоци, утврдени консултации и обезбедување на нивна достапност до пратениците. Тука не може да се говори за ниво на длабочина на анализи, туку за систем на прибирање и обработка на релевантни квантитативни и квалитативни интерни и екстерни податоци, како на тие што веќе се познати, така и на тие кои се од дополнителен карактер кои практично се позначајни за парламентот. Во секој случај треба да се изготви и соодветна редуцирана метода и процесен механизам. Сите овие прибриани и веќе познати обработени, дополнителни податоци би им послужиле на пратениците во оформување на нивните ставови и дискусии на пленарните седници, и во комисииската работа.

Проценката на влијанието на регулативата која доаѓа во форма на измени и дополнувања на постојните закони предложени од страна на Владата треба да ја следи логиката на анализата за предложените нови закони за кои погоре се говори, но во редуциран формат.

Делот на амандманите е најчувствителниот и најсложен сегмент за анализа во смисла дали и колку би било одржливо да се предлагаат аналитички процедури (и услови) поврзани со проценка на влијание на регулативата со оглед на временските рокови за поднесување на амандманите и неопходноста од непреченото течење на законодавната постапка предвидена со одредбите на Деловникот на Собранието. Затоа и во формално правна смисла и во методолошка смисла не треба да се воведуваат обврски кои можат да го доведат во прашање текот на законодавниот процес, доколку за тоа не постојат сите претпоставки и тоа во оптимална форма. Сепак, во ситуација кога работното тело ќе се одлучи да организира јавна дискусија (или, пак, јавна расправа) се појавува и време и простор да дојде до израз редуцираната проценка на влијанието, која би се преточила и во соодветни амандмани. Впрочем, тоа е целта на јавната дискусија, да провери дали можат да се одржливи предложените законски решенија и дали треба да се дополнат.

Надзорната расправа е погоден парламентарен инструмент каде може значително да се воведе ex-post оценка на спроведување на регулативата. Практично погоре дадените препораки за ситуација кога предлагач на закон е пратеник (или пратеници) би можеле да се пресликаат, со одредени специфики, и за оценка на спроведување на регулативата кое практично се сумира и проверува преку одржување на надзорна расправа. Во делот на надзорните расправи има неколку



специфики. Најпрво станува збор, во смисла на број, за помал обем на активности кои како прашање се регулирани со одредбите во Законот за Собранието.

Во надзорната постапка треба да се земат во предвид и релевантните информации од управниот инспекциски надзор и од другите инспекторати од соодветните области; од редовните годишни извештаи на институциите кои се доставуваат до Собранието, се разбира ревизиите на успешноста кои доаѓаат од Државниот завод за ревизија, кои се малку на број и кои затоа претходно треба да се земат во превид - во смисла дека би било корисно доколку се организира надзорна расправа, за предметот на надзор да има претходно ревизија на перформансите изготвена од Државниот завод за ревизија.

Посебната организациона единица - Парламентарен институт треба да има своја улога со оглед дека претставува функционална професионална, независна, аналитичка и истражувачка служба, која му обезбедува на Собранието, пратениците и собранискиот персонал објективни и авторитативни анализи, регулирана во член 42 од Законот за Собранието. Парламентарниот институт, исто така, обезбедува компаративни европски анализи и анализа на закони; пристап до модерен законодавен, архивски систем и истражувачка библиотека. Функционира на база на принципот на непристрасност, достапност и кредибилитет со потенцијал кој би обезбедил да биде релевантен и компетитивен и во пошироки рамки. Во Парламентарниот институт се вработени 25 државни службеници. Оперативен е од средината на 2014 година, од кога изработи 318 анализи по барање од пратениците и 65 самоиницијативни истражувања.

Во процесот функционално треба да биде вклучен Е-парламентот, чие воведување е регулирано во **член 42 став (9)** од Законот за Собранието. Со него се опфатени процесите на прием на материјали; седници на работни тела: закажување и водење на седници; додавање на заклучоци и додавање на извештаи; собраниски седници и пратенички прашања. Е-парламентот нуди автоматско генерирање на документи и писма базирано на урнеци, нотификации по е-пошта за сите активности поврзани со материјалите и седниците. За актите во процедура и во процесите е воведен електронски потпис. Со воведувањето на е-Собрание од 2009 година се обезбеди автоматизиран законодавен процес од моментот на поднесување на предлог законите (документите) од страна на Владата, па сè до нивното објавување во Службен весник.

Собранието има свој овластен коресподент, службеник задолжен за комуникација со Европска парламентарна мрежа за истражување и документација (ЕЦПРД) - европска мрежа за професионална соработка меѓу службите на парламентите во врска со сите прашања од парламентарното работење: информациски и комуникациски технологии; парламентарни практики и процедури; парламентарни библиотеки, истражувања и архиви и макро-економски истражувања. Тука, покрај истражувачката библиотека и законодавна архива во институтот, е и собраниската библиотека, која располага со соодветен софтвер и определен фонд на публикации.

Веб страницата на Собранието постојано информира за тековните активности и дава информации за позначајните настани. Преку веб-локацијата може да се следат собраниските седници во живо. Веб страницата располага со можности за електронски пристап на граѓаните до електронските поштенски сандачиња на пратениците. Потребно е нејзино поврзување со владиниот портал. Собранискиот ТВ канал има голем потенцијал за програмски и комуникациски развој, предвиден во Законот за Собранието, и како медиум може да даде свој интерактивен придонес во процесот.

## Заклучок

Неоправдано отсутствуваат ефикасни механизми за соработка на Владата со Собранието на Република Македонија, кои би овозможиле усогласеност во планирањето на законодавната програма, единствени правила и стандарди на квалитет во законодавниот процес, како и хоризонтална поврзаност и конзистентност на правниот систем.

Собранието на Република Македонија преку надзорната функција може да дава темпо и критериум за потребата од донесување на квалитетна и паметна регулативата која го стабилизира правното опкружување и ги ублажува конфликтите и разликите. Но, овој процес треба да е

институционално кохерентен и законодавно усогласен. Собранието, преку своите капацитети треба да се интегрира во процесот на претходна проценка на влијанието на регулативата, изготвување, следење и ex-post евалуацијата на примената на законските и другите прописи. Ова особено се однесува на економските, социјалните и еколошките импликации, и влијанието врз човековите права и слободи.

Може да се заклучи дека ex-post евалуацијата на легислативата во Собранието, односно оценката на процесот, резултатите и/или влијанието од спроведувањето на регулативата, која би се извршила преку одржување на надзорните расправи треба да ги земе во предвид сите информации од релевантните органи, од засегнатите страни и невладиниот сектор, како и непосредните информации до кои дошле пратениците во контактите со граѓаните, невладиниот и бизнис секторот. Секако расположливите неутрални и специјализирани анализи кои би можеле да се добијат од Парламентарниот институт, како и дополнителните нови анализи, податоци и искуства добиени преку професионална соработка меѓу службите во парламентите од Европскиот центар за истражување и документација, ќе придонесат за професионален, базиран врз податоци и показатели, надзорен амбиент. Ваквиот проактивен надзорен амбиент дава услови за градење на конструктивни заклучоци и препораки кои можат да бидат искористени и како основа за предлагање измени и дополнувања на конкретниот предметен закон од страна на самите пратеници и како основ за детална анализа која би ја спровела егзекутивата и која подоцна, врз основа на наодите и оценките дали тоа е потребно би пристапила кон предлагање на измени и дополненија на законот.

Планот за спроведување на проценка на влијанието и оценка на спроведувањето треба да соодветствува со можностите на парламентот. Треба да се предвиди соодветноста на четири-фазниот процес на проценка на влијанието во смисла како да се прилагоди за парламентарни услови односно на самиот почеток да се утврди нивото на длабочината на анализата која треба да зависи од расположливите ресурси и бројот на можни предложени закони од пратеници.

Невладиниот сектор може да даде свој придонес во овој сложен процес. Се размислува за нормативно регулирање на неговата вклученост и иницијативност во процесот и за реформирање на начинот на свикнување на дискусионите форми на граѓанското учество.

## БИБЛИОГРАФИЈА:

Закон за Собранието на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.104/2009).

Деловник на Собранието на Република Македонија („Службен весник“ број 91/2008, 119/2010 и 23/2013).

Закон за Собранието на Република Македонија („Службен весник на РМ“ бр.104/2009).

Извештаи за работата на Собранието на Република Македонија во периодот од 2008 до 2017 година <http://www.sobranie.mk/godishen-izveshtaj.nspix>

Влада на Република Македонија (2009), Методологија за проценка на влијанието на регулативата, (Службен весник на РМ бр.66/2009).

Влада на Република Македонија, Заклучок од 19.03.2013, Методологија за оценка на спроведувањето на регулативата.

Стратегија за реформа на јавната администрација 2017-2022 година и релевантни документи за планирање и акциски документи од ИПА секторот за јавна администрација

Стратегија за реформа на јавната администрација 2018-2022 година

Програма за работа на Владата 2017-2020, [http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-](http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-2020_08062017.pdf)

[2020\\_08062017.pdf](http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/ProgramaVlada2017-2020_08062017.pdf)

- Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.106/2013),
- Одлуката за формата и содржината на Извештајот за проценка на влијанието на регулативата (Службен весник на Република Македонија бр.106/2013),
- Информација за прогресот и реализацијата на Проектот – Проценка на влијанието од регулативата за 2014, 2015 и 2016 година
- Европска Комисија: Извештај за Република Македонија за 2016 година  
[https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf)
- Институт за демократија “Социетас Цивилис” – Скопје (ИДСЦС), Центар за економски анализи (ЦЕА), „Јавноста - сведок и учесник во создавањето на законите“, Извештај од теренска анкета за перцепциите на јавноста за процесот на проценка на влијание на регулативата, ноември 2017 “<https://cea.org.mk/wp-content/uploads/2018/01/Javnosta-svedok-i-ucheshnik-vo-1.pdf>
- Jacobs, S. (2006). Current trends in regulatory impact analysis: the challenges of mainstreaming RIA into policy-making. Washington DC: Jacobs and Associates.
- Kirkpatrick, Colin & Parker D. (2007). Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- OECD (2002), Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, OECD, Paris.
- OECD (2004a), Regulatory Performance: Ex-Post Evaluation of Regulatory Tools and Institutions, OECD, Paris.
- OECD (2005a), APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform: Final Draft, OECD, Paris.
- OECD (2005a), OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, OECD, Paris.
- OECD (2005b), Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for developing countries, Delia Rodrigo, Directorate for Public Governance and Territorial Development, OECD, Paris
- OECD (2010a), Better Regulation in Europe, Reviews in 15 countries available online at [www.oecd.org/gov/regref/eu15](http://www.oecd.org/gov/regref/eu15).
- OECD (2010b), OECD Reviews of Regulatory Reform, Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012), Measuring Regulatory Performance: A Practitioner's Guide to Perception Surveys, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167179-en>.
- OECD (2014b), Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.
- OECD (2015a), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>
- OECD (2015b), Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).
- OECD (2009) Investment Compact for South East Europe, GTZ and Economics Institute, Belgrade
- Penev, Slavica, Čaušević, F, Filipović, S, Madžovski, M, Mančellari, A, Marušić, A, Shap, Z
- Penev, S, Madžovski, M, (2008), Improving the Process of Economic Reform Legislation in FYR Macedonia, OECD, GTZ, Economics Institute, Belgrade.
- Radaelli, Claudio M. 2008. Evidence Based Policy and Political Control: What Does Regulator Impact Assessment Tell Us?  
<http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/RadaelliEvidenceandpoliticalcontrol.pdf>

**МАЈХОШЕВ Андон**  
**ЦАМТОСКА Сузана**  
**МАЈХОШЕВ Дарко**

**УДК:** 342.738:316.774  
342.738:340.13(497.7);  
342.738-053.2/.6:316.774(497.7)

## **ЗАШТИТА НА ПРИВАТНОСТА ВО МЕДИУМИТЕ (ПРАВО НА ПРИВАТНОСТ)**

**Апстракт:** Во трудот ќе се фокусираме на односот на медиумите кон приватноста на граѓаните. Честопати, медиумите известуваат непрофесионално кон животот и животните случувања на граѓаните, без разлика дали станува збор за убавата или лошата страна на животот. Тие информираат за човековите судбини, трагедии, семејни болки (смрт, убиства, семејни несреќи, болести), заборавајќи на професионалните стандарди на однесување во таквите околности. Медиумите, во потрага по сензационалност понекогаш известуваат не професионално во однос на почитувањето на приватноста, не водејќи сметка дека со начинот на информирање ја зголемуваат болката и тагата на човекот.

Основна интенција на трудот е да укаже на важноста и значењето на приватноста, односно како да се однесуваат медиумите и медиумските работници кога известуваат за приватниот живот на човекот и неговото семејство. Притоа, медиумите мора да се раководат од професионалните стандарди кои упатуваат на тоа дека медиумите треба да знаат да повлечат црвена линија помеѓу приватноста на поединецот и информирањето кое е во функција на јавниот интерес.

Во трудот направиме анализа на најважните закони во Република Македонија со кои се штити приватноста на граѓаните од медиумите, а во тој контекст и на одредени категории на лица, пред сè детето и лицата со посебни потреби.

**Клучни зборови:** *приватност, медиуми, професионален стандард*

**MAJHOSHEV Andon**  
**DZAMTOSKA Suzana**  
**MAJHOSHEV Darko**

## **PROTECTION OF PRIVACY IN THE MEDIA (RIGHT TO PROPRETY)**

**Abstract:** In this paper we will focus on the attitude of the media towards the privacy of people. Very often, the media report unprofessionally about people's lives and life events - either the good or the bad side of life. They inform about people's destinies, tragedies, family sufferings (death, murders, family misfortunes, illnesses), forgetting the professional standards of behavior in such conditions. In pursuit of sensational news, the media sometimes report unprofessionally in relation to privacy, not paying attention to the fact that with their manner of reporting they increase people's pain and sorrow.

The underlying intention of the paper is to point to the importance and meaning of privacy, i.e. how the media and people working in the media should behave while reporting about people's private lives and families. In doing this, the media must be guided by the professional standards indicating that they ought to know where to draw the line between the privacy of an individual and the manner of reporting that is in the function of public interest.

In the paper, we analyze the most important laws in the Republic of Macedonia that protect the privacy of the citizens from the media, and in this context certain categories of persons, primarily the child and persons with special needs.

**Key words:** *privacy, media, professional standards*

## 1. Приватноста како право на човекот

Во овој дел ќе посветиме внимание на односот на новинарите и медиумите кон приватноста на луѓето. Правото на приватност е основа и заштита на индивидуалните слободи. Приватноста на човекот е света и таа има посебна уставна и законска заштита во секоја држава, па и кај нас. Во сите демократски устави во светот приватноста се гарантира и ужива посебна заштита. Приватноста генерално се дефинира како *"право да се биде оставен на мира"*.<sup>1</sup> Правото на приватност го подразбира правото на секој човек на личен и семеен живот, како и правото на достоинство и углед.<sup>2</sup> Во функција на тоа, на секој граѓанин му се гарантира почитување и заштита на приватноста на неговиот личен и семеен живот, на достоинство и углед. Секое неовластено навлегување во приватноста значи повреда на личноста, на достоинството и на слободата на човекот. Тоа е повреда на личната автономија, на емоционалните чувства и интимата како неприкосновена приватна сфера на човекот. Приватноста е *"најсветиот закон на човековото однесување"*.<sup>3</sup>

Рековме дека приватноста на секој човек е света и недопирлива сфера. Правото на приватност е морално оправдано и преставува темел на заштитата на индивидуалните слободи. Без приватност нема ни други слободи. Секој поединец е суверен над својата приватност. Приватноста во таа смисла преставува слобода на индивидуата еден важен дел од неговиот живот го живее скриено од јавноста. Таа треба да се почитува и доклку некој ја наруши таа треба да се штити. Јавноста е желна за информации за туѓите животи, а тоа новинарите добро го знаат. Само во исклучителни ситуации, кои што се пропишани со закон, може да се наруши приватноста на индивидуата и неговиот дом. Меѓутоа, новинарите мора да знаат дека приватноста е света и нетреба да се нарушува од нивна страна.

Приватноста е лична работа на секој поединец. Секоја индивидуа сама одлучува до кој степен ќе ги изнесува фактите за својата приватност и својот живот. Некои поединци можат слободно да одлучат да го откриваат својот приватен, интимен живот пред другите колку што самите ќе одлучат. Можат да напишат и автобиографија во која можат да кажат се. Меѓутоа, доколку ние самите преземеме активности да истражуваме по туѓите приватни животи, каде се движат, со кој се дружат, што прават, тогаш ние се обидуваме да навлеземе во приватноста на другите индивидуи, што е надвор од моралните принципи на човековото однесување. Секое навлегување во приватниот живот на другите луѓе кое предизвикува душевна болка, немир, непријатност и психичка траума преставува неморално однесување.

Почитувањето на приватноста треба да претставува основен принцип на однесување и на новинарите. Тие, раководејќи се од основните принципи на новинарската етика треба многу да внимаваат што пишуваат за приватноста на луѓето, односно да направат дистинкција меѓу информациите од јавен интерес и приватноста на поединецот. Помеѓу овие две сфери треба да се воспостави рамнотежа. Приватност се и разните емоционални чувства на поединецот или семејството: љубовта, радоста, свадбата, жалоста, болеста, смртта. До кој степен ќе допрат овие чувства во јавноста зависи од самата индивидуа колку е спремна да ги сподели истите со јавноста.

Информациите за приватниот живот на познатите личности и личните податоци и информации се производ од кој лесно може да се профитира. Конкуренцијата во медиумскиот сектор и притисокот за комерцијализација ги предизвикуваат новинарите континуирано да копаат по нови сензационалистички информации за приватниот живот на јавните и славни личности. Луѓето од секогаш биле љубопитни за туѓите животи, особено за детали од нивната интима и семејството (љубов, среќа, тага, болка), односите со другите луѓе, здравјето, сексуалниот живот. Медиумите продуцирајќи интересни приказни за животот на јавните личности ја провоцираат јавноста повеќе да читаат, гледаат, а со тоа и да профитираат. Фокусот

---

<sup>1</sup> Тед Вајт&Френк Барнас, Емитирање вести: пишување, известување и продуцирање, Висока школа за новинарство и односи со јавноста, 2010, стр. 36;

<sup>2</sup> Шкариќ, С (2007), *Уставно право*, Култура, Скопје, стр. 208.

<sup>3</sup> Џон Голдсворди, *Тамни цвет*, Политика – Наша књига, Београд, 2004, стр. 93.



на медиумското внимание најчесто се јавните личности, особено носителите на јавни функции (политичарите). Прашањето на приватноста е особено непријатна ако се прати семејството, пријателите или соработниците на јавните личности. На пример, на барање на претседателот на САД, Клинтон, новинарите ја почитувале неговата желба неговата ќерка Челзи да биде заштитена од вниманието на јавноста.

Смртта на првиот претседател на Република Македонија, г-динот Киро Глигоров, предизвика широк публицитет во нашата и светската јавност. Целокупната светска јавност беше информирана за неговата смрт. За неговото семејство смртта преставува приватност, бидејќи е загуба на најблизок член од семејството. Но, неговата смрт не е само приватност, туку, таа е коњуктурна вест што ја интригира јавноста, бидејќи, тој беше прв претседател на независна и самостојна Република Македонија, па затоа веста има јавен интерес. Некои од медиумите понудија директен пренос од погребот, но семејството Глигорови одлучи погребот да има исклучиво приватен карактер. Погребната процесија е приватност на семејството и само најблиските членови можат да одлучат до кој степен јавноста ќе може да биде информирана и од близу да набљудува приватен проблем. Тие одлучија да си ја заштитат приватноста преку исклучување на јавноста од близу да ја следи погребната процесија, односно несакаа јавен публицитет за нивните чувства на тага. Медиумите таквата желба за приватност ја почитуваа докрај. Новинарските прилози имаа исклучиво информативен карактер. Доколку некои од новинарите го снимаше или фотографираше, а потоа и прикажеше снимка или фотографија од погребната процесија ќе преставува грубо кршење на новинарската етика и приватноста на семејството. Затоа, новинарите при известувањето од погребните процесији треба да информираат балансирано, односно да ја информираат јавноста за настанот, а притоа да не ја нарушуваат приватноста на семејството.

Позната глобална телевизија Си-Ен-Ен (*CNN*) објави информација дека државниот секретар на САД, Колин Пауел (*Colin Powell*) боледува од карцином на простата и дека ќе биде опериран. Се поставува прашањето дали оваа информација преставува повреда на неговото право на приватност? Здравјето на некоја особа, а особено состојбата со жлездада која е поврзана со неговата сексуална способност, е лична и приватна работа.<sup>4</sup> Меѓутоа, болеста на Колин Пауел, можеме да ја поврземе и со неговата многу важна политичка позиција и моќ што тој ја има во хиерархијата на власта, која според Уставот на САД (чл. II, оддел 1, одредба 5) е четвртиот човек кој што во случај на смрт, болест или спреченост на претседателот е службено наследник на функцијата претседател. Јавноста во САД имаа право да бидат информирани за здравјето на државниот секретар, бидејќи станува збор за висок државен функционер од кој зависат многу работи во општеството. Се поставува дилемата кој ја дал оваа многу важна информација која има приватен, но и јавен интерес. Дали информацијата доброволно ја дал самиот Колин Пауел, лице за односи со јавноста или пак до информацијата дошол некој многу вешт новинар? Како и да за овој случај можеме да изнесеме за и против аргументи. Со оглед на огромното значење на политичката функција што ја има Колин Пауел во америчката администрација, сметаме дека граѓаните имале право да бидат информирани за неговата здравствена состојба. Дури и ако новинарот сам ја дознал информацијата, тој има морална обврска да ги информира граѓаните, бидејќи станува збор за висок државен функционер во САД.

Многу јавни личности (политичари, актери, спортисти), пред се нивниот приватен и интимен живот се предмет на интерес на многу новинари и медиуми. На пример папараците<sup>5</sup> тежнеат да ги снимаат јавните личности во разни пригоди и на разни места (плажа, базен, тераса, кафеани, хотели) и потоа јавно да ги објават нивните фотографии, снимки во некој од познатите медиуми, заработувајќи на тој начин пари. Преку навлегувањето во приватниот и интимниот

<sup>4</sup> Zaket Dejl, (2007), *Novinarska etika-moralna odgovornost u medijima*, Sluzbeni glasnik, Beograd, str. 264-265: Оригиналниот наслов на книгата е: *Journalistic Ethics-Mmoral responsibility in the media*, Pearson Education, Inc., Prentice Hall;

<sup>5</sup> Терминот папараци (*paparazzi*) е изведен од презимето на фотографот *Paparazzo* од филмот на Фелини *“Сладок живот”*. Папараците се фотографи кои ги пратат јавните и познати личности и прикриено ги фотографираат, при што јавноста преку печатените медиуми, најчесто таблоиди, уживаат во објавените фотографии.

живот на јавните личности некои медиуми добро заработува. Постојат сајтови кои ги плаќаат анонимните фотографии со високи суми на пари да ги фотографираат славните личности, поттикнувајќи ги така да ја повредат приватноста исклучиво од финансиски причини. Познатите “фаци” се интересна тема и духовна храна за јавноста. Пишувањето за нивниот приватен живот, кој е пропратен со интересни фотографии ја “пали” јавноста да ги купува таквите весници при што се зголемува неговиот тираж и финансиските ефекти.

Најтрагичен случај поврзан со работата на папараците и нивното морално однесување, секако е случајот со смртта на принцезата Дајана, која како сопруга на принцот Чарлс ја носеше титулата принцеза од Велс. Принцезата Дајана на 31.08.1997 година, во друштво со пријателот Доди ал Фајед, го напуштила хотелот “Ritz” во Париз и влегла во својот мерцедес, обидувајќи се да побегне од папараците кои ја прателе на мотори, обидувајќи се да ја фотографираат во друштво со Доди ал Фајед. Сакајќи да ги одбегнат папараците, личниот возач на принцезата Дајана, Хенри Пол, возејќи со огромна брзина под тунелот близу плоштадот Алма во центарот на Париз, удри во зид во тунелот, при што Дајана и Доди ал Фајед загинаа. Овој пример кажува колку може да биде опасно да се навлегува во приватниот живот. Меѓутоа, до несреќата не дошло само поради вина на папараците, бидејќи возачот е одговорен за безбедноста на патниците. Но, и папараците се морално одговорни за непријатниот случај.

## 2. Правни аспекти на заштита на приватноста на граѓаните во РМ

Приватноста освен етичка има и правна димензија. Ова подразбира дека приватноста на човекот е загарантирана и заштитена од страна на правниот систем во државата, доколку таа е нарушена. Ова право во многу држави е подигнато до степен на уставно загарантирано право, а меѓу нив е и нашата држава. Во продолжение на трудот ја даваме анализата на најважните правните акти кои се однесуваат на заштитата на приватноста на граѓаните.

Во **Уставот на Република Македонија**, *“на граѓанинот му се гарантира почитување и заштитата на приватноста и неговиот личен и семеен живот, на достоинството и угледот”*.<sup>6</sup>

Во **Законот за Аудио и аудиовизуелни медиумски услуги** на РМ, исто така, како важно начело во обезбедувањето на телевизиско или радио емитување (линеарни медиумски услуги) е регулирано дека *“Радиодифузерите при вршењето на дејноста, меѓу другите, треба да го почитуваат и следното начело: - негување и развој на хуманите и моралните вредности на човекот и заштита на приватноста и достоинството на личноста”*.<sup>7</sup>

Во **Законот за медиуми** на РМ (Сл. Весник на РМ бр. 184/13) во насловот *“Слобода на изразување и слобода на медиумите”* е утврдено дека слободата на медиумите, меѓу другото го опфаќа ..... и почитувањето на човековата индивидуалност, приватност и достоинство,<sup>8</sup>....

Во **Законот за правда за децата** (Сл. Весник на РМ бр. 148/13), се регулирани повеќе прашања, меѓу кои: постапување со деца, санкциите за кривични дела и прекршоци, постапка спрема децата, заштита на деца жртви на кривични дела и сведоци во кривичната постапка, превенција на детското претстапништво и др.

На претходно реченото се надоврзува и **Етичкиот кодекс на ЗНМ** каде е уредено дека *“Новинарот ќе ја почитува приватноста на личноста, освен кога тоа е во спротивност со јавниот интерес. Новинарот е должен да ги почитува личната болка и жалост”*<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Чл. 25 од Уставот на РМ.

<sup>7</sup> Чл. 61 од Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (Сл. Весник на РМ бр. 184/13);

<sup>8</sup> Чл. 3 став 2 од Законот за медиуми (Сл. Весник на РМ бр. 184/13);

<sup>9</sup> Чл. 7 од Етичкиот кодекс на ЗНМ, 2001.

### 3. Заштита на приватноста на одредени категории лица

#### 3.1. Заштита на децата и лица со посебни потреби

Известувањето за децата и лица со посебни потреби преставува значајно етичко прашање во новинарската професија. Во Кодексот на новинарите стои дека новинарот *"не смее да интервјуира или фотографира деца под 16 години без согласност од родителите или старателите, освен ако тоа не е во согласност со правата на детето"*.<sup>10</sup> Истото се однесува и за лица со посебни потреби, кои не се во состојба свесно да расудуваат. Освен во Кодексот на новинарите, третирањето на децата во медиумите, регулирано е и со Конвенцијата на ООН за правата на детето, која наложува дека е строго забрането манипулирање со детските емоции, објавување на идентитетот на детето. Објавувањето или недоволната заштита на идентитетот на децата (снимки од куќата, непосредното опкружување, разговор со роднините и соседите), информирањето за детали од злосторството, особено ако станува збор за семејно насилство, сексуално злоставување, секогаш ја изложува жртвата на уште поголема траума и ја продлабочува трагедијата. Врз основа на одредени снимки, искажувања и сл. јавноста лесно може да препознае за кое дете станува збор. Одговорноста за повторното трауматизирање на децата директно е одговорен новинарот и медиумот. На тој начин новинарот несакајќи може да создаде ситуација на двојно виктимизирање на детето.

Детската порнографија и сексуалното вознемирување и злоупотребување на децата и лица со посебни потреби од ден на ден се повеќе се наша реалност. Секојдневно во медиумите можеме да слушнеме и видиме информации за сексуална злоупотреба на малолетници и лица со посебни потреби. Ваквите случки предизвикуваат голем интерес и влијание во јавноста. Оттука, новинарите треба многу внимателно да ги третираат таквите настани. Тие, пред се треба многу внимателно да пристапат кога претставниците на институциите кои се надлежни за заштита на децата (социјални служби, полиција, НВО) и родителите и семејствата на жртвата, кои сакајќи да ја алармираат јавноста за овие случувања, даваат изјави и така не ретко го откриваат идентитетот на детето, со што му наштетуваат на детето. Информациите добиени од социјални работници, лекари, наставници, воспитувачи или роднини кои директно или индиректно го посочуваат идентитетот на детето не смеат да бидат објавени.

Кога станува збор за известување за настани во кои се инволвирани малолетници, Меѓународната федерација на новинарите ги дава следните упатства и насоки:

- Избегнување на објавување слики и друг материјал со кои може да се загрози или да му се наштети на детето;
- Да не употребуваат стереотипи и сензационалистичко преставување на прилозите во кои се информира за децата;
- Внимателно да ги согледат последиците од публикувањето на секаков материјал во врска со децата и на тој начин да ја намалат штетата врз децата;
- Да не се користи визуелно или друго идентификување на децата со исклучок кога тоа е очигледно од јавен интерес.<sup>11</sup>

#### 3.2 Заштита на детето сторител на кривично дело

Децата престапници традиционално отсекогаш биле заштитени од очите на јавноста за сторените казни дела. Во сите држави во светот и во Македонија се води посебна грижа за децата која е фокусирана кон рехабилитација и општествена интеграција, наместо жигосување и

<sup>10</sup> Чл. 9 од Кодексот на новинарите, ЗНМ

<sup>11</sup> Прирачник за Етика во новинарството, ЗНМ, Скопје, стр. 38

казнување. Децата и адолесцентите имаат право на грешка за која правниот систем нема да ги стигматизира и ќе им даде шанса за рехабилитација, вработување и напредување во општеството. Со порастот на бројот на казнените дела од страна на децата и адолесцентите порасна и интересот на јавноста и медиумите за нивните дела. Порастот на бројот на злосторствата од децата, вклучувајќи ги зачестените убиства во училиштата предизвика шок, но и интерес од пошироката јавност за нивните дела. Тоа не значи дека медиумите не треба да информираат за малолетничките деликти и криминални дела. Одлуката за објавување на името на детето за стореното кривично дело, зависи од природата на казненото дело, возраста на детето, и евентуално околностите кои довеле до казненото дело. Новинарите кои известуваат за таквите дела на децата, треба да имаат рамнотежа во однос на интересот на малолетникот и потребата на јавноста да биде информирана за настанот кој предизвикува внимание во јавноста.

Согласно одредбите на Законот за правда за децата, Главата XVI која се однесува на заштита на детето како оштетено или сведок во кривичната постапка детето жртва на кривично дело има право:

- со него да се постапува со почитување на неговото достоинство;
- да биде заштитено од секаква дискриминација;
- да биде известно за своите права на јазик разбирлив и соодветен на неговата возраст, како и почитување на правото на приватност;
- право на посебна заштита од секундарна виктимизација или ревиктимизација;<sup>12</sup>

Исто така, во овој закон се предвидени посебни мерки на процесната заштита на деца жртви и деца сведоци при давање исказ (чл. 147), Судот може да определи:

- - прикривање на идентитетот или на изгледот,
- - давање исказ преку видеоконференција,
- - отстранување на тогите и капите,
- - исклучување на јавноста,
- - видео и аудио запис на исказот кој ќе се користи како доказ,
- - видео и аудио запис од распитот кој ќе се користи како доказ,
- - земање исказ преку посредство на стручно лице,
- - употреба на посебни технички средства за комуникација и
- - заштита на приватноста на детето и на неговото семејство.<sup>13</sup>

### 3.3. Известување на медиумите за самоубиства

Самоубиствата се осетлив проблем за новинарите и уредниците.<sup>14</sup> Да се пишува за нив треба да се биде многу претпазлив и да се има одговорен пристап, бидејќи тоа длабоко навлегува во интимата и приватноста на личноста. Самоубиствата како негативна појава предизвикува голем интерес во јавноста која честопати знае да шпекулира, да прави разни приказни за настанот, да прави прогнози и претпоставки, да споменува актери, причини и сл. Интересот е многу поголем кога станува збор за јавна личност, државен функционер, бизнисмен и др.

Кога станува збор за самоубиство на некој јавен функционер или кога самоубиството се случило на јавно место, тогаш за тоа треба да се известува. Се разбира при известувањето во

<sup>12</sup> Чл. 145 од Законот за правда за децата (Сл. Весник на РМ бр. 148/13);

<sup>13</sup> Чл. 147 од Законот за правда на децата (Сл. Весник на РМ бр. 148/13);

<sup>14</sup> Zaket, D (2007), str. 280

вакви случаи новинарот треба да има одговорен пристап со сочувствување кон семејството и блиските на жртвата. Денес, во услови на развиена информатичка технологија, многу самоубиства случајно или не, можат да бидат снимени на камери кои се поставени на јавни места (плоштади, улици, јавни институции, скриени камери и др.), ТВ станиците треба да бидат многу внимателни во користењето на таквите снимки.<sup>15</sup> Возбудливоста на самата снимка и конкуренцијата на медиумите може да доведе до тоа да некои уредници и продуценти на информативни емисии морално да погрешат и да допуштат објавување на таквата грозоморна снимка. Во такви околности, освен заради почит кон личноста и семејството на самоубиениот, многу треба да се внимава и кон чувствата на публиката од снимката на самоубиството, прилогот да не предизвика страв, емоции, психичко потресување и сл. Исто така, многу самоубиства, освен трагедија, болка и жал за смртта на најблискиот, тие претставуваат срам и стигматизација за семејството, бидејќи јавноста потоа знае да “плете” разни приказни за случајот, кои честопати знаат да бидат непријатни и неистинити. Затоа, новинарите кога известуваат за самоубиство во своите прилози треба одбегнуваат снимки или фотографии од самоубиениот како и да не навлегуваат многу длабоко во анализата на случајот се додека не бидат потврдени од надлежните органи. Во секој случај, тие треба да се запрашаат дали навистина постои некоја стварна потреба да биде јавноста информирана дека станува збор за самоубиство, а не за смрт поради друга причина.

Секоја информација за намерно одземен живот ги поттикнува потенцијалните самоубијци на нова трагедија. Некои истражувања покажувале дека мнозинството луѓе кои размислуваат за самоубиство, всушност, не се сигурни дали сакаат да умрат. Еден од факторите кои некоја ранлива личност можат да ја наведат на самоубиство е и публицитетот што на таквиот чин му се дава во медиумите. Најранлива група се токму младите и адолесцентите.

На пример: 1) по медиумските извештаи за самоубиство со самозапалување во 1972 година во Велика Британија, следната година се регистрирани 60 самоубиства со самозапалување повеќе од очекуваните 2) Во 1980 германската телевизија детално извести за самоубиство на едно 19-годишно момче кое се фрли под воз. Во следните 70 дена регистриран е зголемен број на самоубиства извршени на ист начин 3) По драматичниот извештај за самоубиство во Виена, бројот на самоубиства во следните 18 месеци бил 22, за разлика од само 9 по претходните три години.

Медиумите со информирањето можат да помогнат во намалувањето на бројот на самоубиства. Затоа во светот е усвоена пракса за самоубиствата генерално, а особено за анонимните луѓе речиси воопшто и не се пишува. Ако сепак се пишува, темата се третира со изразено сочувство и дискреција, медиумот не смее да го објави полниот идентитет, а уште помалку сликата на жртвата.

Согласно чл. 7 и 8 од етичкиот Кодекс, новинарите се должни да ја зачуваат приватноста на личноста и да не известуваат со сензационализам во случаи на самоубиство, бидејќи станува збор за семејна трагедија. Фотографии или снимки на починатиот треба да се избегнуваат, како и евентуално оставени писма и пораки.

Наведување на социјални причини, како што е невработеноста, проблеми со училиштето или крај на романтична и љубовна врска, може да биде разбрано како порака до сите кои имаат слични проблеми дека самоубиството е едно од можните решенија.

Третирањето на самоубиствата како тема од страна на новинарите налага внимателност, дискреција и превенција од ваквите тенденции, туку и одбегнување на дополнително труматизирање на жртвите, бидејќи во самоубиствата никогаш нема само една жртва. Жртва е самоубиецот, но жртви се и родителите, сестрите, браќата, роднините, пријателите и сите кои на некој начин биле поврзани со жртвата и кои ќе мораат да живеат со тој трагичен настан во понатамошниот живот.

Се чини дека во последно време самоубиствата за медиумите повеќе не се недопирлива свеост, но тоа не ја намалува моралната одговорност на новинарските работници да ја одмерат

<sup>15</sup> Ibid. str. 280-281



информативната вредност на осетливите факти наспроти можните губење на достоинството на жртвата и нарушувањето на приватноста на семејството и пријателите.

### 3.4. Известување за несреќи и лични трагедии

Несреќите и личните трагедии секогаш предизвикуваат внимание кај медиумите. Затоа новинарите треба да внимаваат да не ја злоупотребат ситуацијата и да ја почитуваат приватноста на оние кои се наоѓаат во таквата непријатна ситуација. Секако, во интерес на вистината новинарот има право и одговорност да ја информира јавноста, преку интервју или разговор со жртвата или членовите на потестното семејство на истата. Но, тоа треба да го направи многу внимателно со сочувство и разбирање. На пример ТВ новинарот не треба да го подметнува микрофонот на ожалостениот член на семејството на жртвата на несреќата, само за да се забележи тој драматичен и емотивен момент на снимка. Медиумите се подложни на големи критики доколку тие одат до степен на крајна неосетливост кога објавуваат тажни слики на приватна семејна тага. На пример весникот *Minneapolis Star Tribune* објавил фотографија како Esteban Marquez клечи на колена и тагува заради убиството на неговата осумгодишна ќерка. Таквата морбидна фотографија преставува грубо кршење на правото на приватност. Набргу истиот весник објавил фотографија на Curt Henson како плаче кога дознал дека неговата поранешна девојка го загубила животот во сообраќајна несреќа. И на оваа слика голем број на читатели реагирале за објавената фотографија.<sup>16</sup>

На пример некои уредници на медиуми допуштаат објавување на такви слики, заради постигнување на повисоки јавни цели (јавно добро), бидејќи на тој начин сметаат дека ќе се постигне позитивен ефект, односно предупредување да не се случи иста таква трагедија. Таков е примерот со фоторепортерот на весникот *Bakersfield Californian* кој снимил удавено петогодишно дете околу кое е насобрано неговото ожалостено семејство. Објавувањето на сликата предизвикало жестока реакција на околу 500 читатели, а уредникот својата одлука ја образложил до јавноста дека објавената фотографија може да биде предупредување за родителите да не ги пуштат своите деца на капење во водата.<sup>17</sup>

### Заклучок

Приватноста е слобода на индивидуата (поединецот) кој еден дел од својот животот го живее скриен од очите на јавноста. Правото на приватност не е само морално право, туку е регулирано и во најважните хетерономни акти на државата (Уставот и законите). На ова се надоврзува и Етичкиот кодекс на ЗНМ. Приватноста на човекот е подигната до степен на важно човеково право кое е гарантирано со Уставот (чл. 25) и законите во речиси сите демократски општества. Затоа, сите демократски држави преземаат соодветни мерки и активности за заштита на правото на приватност.

Поимот приватност не е апсолутен. Медиумите честопати информираат за приватниот живот на луѓето, особено на јавните личности, а тоа предизвикува голем интерес во јавноста. Јавните личности, пред сè политичарите предизвикуваат особен интерес, бидејќи тие се народни избраници кои избрале да живеат под светлоста на рефлекторите на славните. Повредата на приватноста на личноста на било која јавна и приватна личност е оправдана, само доколку тоа е навистина во интерес на јавноста.

Треба да правиме разлика на доброволно споделената информација наспроти недоброволно стекната информација. Новинарите треба да знаат да повлечат линија помеѓу фактите за личниот живот на јавните личности за кои е допуштено и за оние за кои не е допуштено. Можеме да заклучиме дека е легитимно сите дадени факти кои се откриени од

<sup>16</sup> Richard P. Cunningham, "Seeking a time out on Prurience", Quill, mart 1992, str. 6.

<sup>17</sup> Louis Alvin Dej, *Ethics in Media communications: Cases and Controversies*, Media centar, Beograd, 2004

поединецот кој сам одлучил да ги сподели со јавноста, новинарот може да ја информира јавноста доколку оцени дека треба да биде вест во интрес на читателот, гледачот или слушателот.<sup>18</sup>

Неспорно е дека приватниот живот на јавните личности предизвикуваат големо внимание во јавноста која е гладна да слушне или прочита информација за нив и нивното потесно семејство. Меѓутоа, медиумите известуваат и за настани поврзани со обичните луѓе кои поради специфичноста на настанот предизвикуваат големо внимание. Известувањето за убиства, самоубиства, семејни и лични трагедии, деца сторители на казнени дела, деца со посебни потреби и сл. треба да биде избалансирано помеѓу заштита на приватноста на личноста и јавниот интерес. Особено медиумите треба многу да внимаваат кога известуваат за децата сторители или жртви на казнени дела како не би се открил идентитетот на детето, но истовремено да известуваат во насока за побрза општествена интеграција на децата сторители или жртви на казнените дела.

## БИБЛИОГРАФИЈА:

- Вајт,Тед и Барнас,Френ (2010), Емитовање вести: пишување, известување и продуцирање, Висока школа за новинарство и односи со јавноста;
- Голдсворди, Џ (2004), *Тамни цвет*, Политика – Наша књига, Београд;
- Етички кодексот на новинарите (2002), ЗНМ, Скопје;
- Закон за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги (Сл. Весник на РМ бр. 184/13);
- Закон за медиуми (Сл. Весник на РМ бр. 184/13);
- Закон за правда за децата (Сл. Весник на РМ, бр.148 од 29.10.2013 година)
- Zaket, Dejl (2007), *Novinarska etika-moralna odgovornost u medijima*, Sluzben Glasnik, Beograd;
- Кунчик, М&Ципфел, А (1998), Вовед во науката за публицистика и комуникации, Фондација "Фридрих Еберт", Канцеларија Скопје;
- Louis Alvin Dej, *Ethics in Media communications: Cases and Controversies*, Media centar, Beograd, 2004
- Мајхошев, А (2018), Медиумско право, УГД, Штип;
- Мајхошев, А (2015), Новинарска етика, УГД, Штип;
- Majhosev, Andon (2014), Професионални стандарди на новинарската професија. Годишен зборник на Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ - Штип, 4 (4). pp. 205-216. ISSN 1857-8713
- Прирачник за Етика во новинарството (2016), ЗНМ, Скопје
- Cunningham, P. Richard, (1992) *"Seeking a time out on Prurience"*, Quill;
- Устав на Република Македонија, 1991
- Шкарик, С (2009), *Уставно право*, Култура, Скопје

<sup>18</sup> Zaket, D (2007), str. 266.

---

## МЕЃУНАРОДНОТО ПРАВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА ВО СВЕТОТ НА ГЛОБАЛИЗАЦИЈАТА

**Апстракт:** Овој труд прави осврт на најважните правни акти од областа на меѓународното право за животна средина како дел од меѓународното право во ерата на глобализацијата, каде проблемите се поретко можат да се класифицираат како чисто локални. Заради претходно, трудот ги детектира поважните теории од оваа област како и поважните правни акти на меѓународно ниво комбинирајќи ги меѓусебно. Конечно, се прави увид и во судската пракса на меѓународно ниво. Од сето претходно можат да се извлечат соодветни заклучоци за меѓународното право на животна средина и начинот и степенот на кој истото влијае врз зачувувањето на животната средина ширум целата планета.

**Клучни зборови:** *Меѓународно право, животна средина, правни акти*

MAROLOV Dejan  
MAKSIMOVA Elena

## THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW IN THE GLOBALIZED WORLD

**Abstract:** This paper analyzes the most important legal acts in the field of international environmental law as part of international law in the era of globalization, where problems can rarely be classified as purely local. For this reason we are selecting the most influential theories in this field, as well as important international legal acts, combining them with each other. Finally, there is an insight into courts practice at the international level. From the above, appropriate conclusions can be drawn on the international environmental law and the manner and extent to which it affects the preservation of the environment around the planet.

**Key words:** *International law, environment, legal acts*

### Вовед

Иако од понов датум, меѓународното право за животна средина е дел од меѓународното право. Имено, класичното меѓународно право не се занимаваше со правото на животна средина сè до појавата на определени загрижувачки тенденции и проблеми на регионално и глобално ниво во оваа област што ја наметнаа потребата и оваа проблематика да биде правно регулирана на меѓународно ниво. Така, сè поголемиот технолошки напредок на човештвото, за жал, донесе и поголемо загадување на животната средина. Денес слободно можеме да кажеме дека тоа загадување е во глобални рамки. Доволно е да се спомене појавата на озонските дупки на повеќе места над нашата планета. Концептот на класичното меѓународно право за предизвикана штета бара точно утврдување на државата причинител и државата која ја претрпела штетата, што секогаш не е можно во конкретнава проблематика. Така на пример, тешко може со сигурност да се утврди која е државата загадувач во случај на таканаречените кисели дождови кои понекогаш паѓаат и илјадници километри подалеку од местото каде што се создадени<sup>1</sup>. Претходно ни илустрира дека проблемите со загадувањето тешко дека би можеле да се решат доколку секоја

---

<sup>1</sup> Киселите дождови е термин за хемикалиите кои се испуштени во атмосферата од фабрики, а кои во комбинација со влага и сончева енергија се враќаат на земјата во вид на штетни киселини и дожд.

држава се труди да го реши ова прашање само на национална основа со своето национално право. Така на пример, одредена држава може да ги има најнапредните еколошки закони, а сепак да биде загадена заради дејство настанато во други држави преку кисели дождови, нуклеарни тестови или хаварии кои можат да влијаат врз здравјето на луѓето и биолошкиот свет, глобалните климатски промени, топењето на Антарктикот итн...

Дополнителна тежина на претходно кажаното дава и расправата и дилемите во однос на заштитата на животната средина помеѓу таканаречните развиени држави и држави во развој. Неспорно, сите држави имаат право на развој и искористување на нивните сопствени ресурси за таа цел (Декларацијата од Рио, 1992 год., принцип бр.2). Оттука, евентуалните ограничувања со цел заштита на животната средина на глобално ниво може да се сфатат како ограничувања на правото на развој на државите во развој, додека пак никој не може да го негира фактот дека развиените држави се развиени помеѓу другото и на фактот дека во минатото слободно ја загадувале животната средина зашто меѓународното право за животна средина и не постоело.

Интересен е и односот помеѓу човековите права и правата за здрава и чиста животна средина. Така, според определени правни дефиниции, правото на здрава животна средина е основа или еден вид на предуслов за уживање на останатите основни човекови права, како што е и правото на живот. Во поткрепа на претходново се и Стокхолмската декларација за која пишуваме подолу, Африканскиот договор за човекови права од 1981 год.<sup>2</sup>, Дополнителниот протокол на Американската конвенција за човекови права од 1988 год.<sup>3</sup>, Извештајот до поткомисијата на ОН за превенција од дискриминација и заштита на малцинствата од 1994 год.<sup>4</sup> итн.

Оттука, барањето на рамнотежа помеѓу правото на развој и државен суверенитет од една страна и заштитата на животната средина заедно со потребата од меѓународна соработка со цел обезбедување на ова човеково право, од друга страна, е предмет на регулација на меѓународното право за животна средина.

## 1. Теории за животната средина

Како еден од позначајните автори во оваа област го издвојуваме Џ.Стоун кој во својата анализа на јужнокалифорниското право насловена како „Дали треба да постојат дрвјата? - Кон легалните права на природните предмети“ од 1972 год. се залага за доделување на посебни права на животната средина. Во образложувањето на своето тврдење Стоун напоменува дека не се залага за давање на секое право што можеме да го замислиме или што му припаѓа на човекот, што всушност не би било можно и логично, туку само за точно одредени специфични права. Овие права треба да имаат логичка смисла и да биде возможно нивното гарантирање. Воедно, напоменува дека овие одредени права на животната средина не треба да зависат од тоа животната средина да побара овозможување на некое нејзино право кога истото се крши, зашто претходново не е ни можно, а наместо тоа да кое било заинтересирано лице може да го стори тоа наместо неа. Впрочем, како што наведува Стоун, носители на законски права се и бебињата, но во нивно име зборуваат соодветни правни застапници (Диксон и Мекоркуел, 2010).

А.Спрингер во своето дело насловено како „Меѓународното право на загадување - заштита на глобалната животна средина во светот на суверени држави“ од 1983 год. тврди дека и порај сите современи меѓународни стандарди, постоењето на меѓународното право за животна средина, како и постоењето на бројни владини и невладини меѓународни организации кои се занимаваат со оваа проблематика, сепак, сè уште не постои доволно унифициран консензус во меѓународни рамки што пак не дозволува ефикасна меѓународна политика за животна средина. Според него, меѓународното право за животна средина сè уште не е доволно прецизно и дозволува загадување од определена држава, со цел остварување на правото на развој преку терминот „разумна примена“ на расположливите ресурси. Претходново е премногу растеглива категорија. Од друга страна, правото може да стане унифицирано само со согласност на сите држави кои пак имаат

<sup>2</sup> Во член 24 предвидува дека сите луѓе имаат право на генерално задоволителна животна средина.

<sup>3</sup> Според член 11 секој треба да има право да живее во здрава животна средина.

<sup>4</sup> Според кој правото на животна средина и човековите права се неделиви.



различни перцепции и потешни во однос на истава проблематика. Така на пример, еколошките стандарди може да се перципираат како еден вид наметнување на нелојални економски товари на државите во развој. Понатаму, доколку државите одбиваат да учествуваат и да се усогласуваат не постои сила која може да ги натера да ги почитуваат стандардите кои можеби други држави ги договориле. Спрингер воедно го критикува и постоечкиот систем на „санкциите“ кон државите прекршители, а кои просто се состојат во плаќање на компензации за предизвиканата штета што пак реално може многу малку да направи за животната средина. Според него, државите ретко применуваат реципроцитет за еколошки прашања со други држави, зашто тоа ќе значи и сопствено ограничување на правото на загадување, а владите едноставно не ги сметаат прашањата за заштита на животната средина за суштествени и по приоритет ги рангираат зад политичките и економските (Диксон и Мекоркуел, 2009).

Е. Браун-Вејс во неговото дело „Наши права и обврски за животната средина на идните генерации“ од 1990 год. ја промовира теоријата на меѓугенерациска еднаквост на генерациите. Односно, сегашната генерација на човековиот вид го има правото на располагање со природната животна средина на целата планета, но заедно со минатите генерации како и со идните генерации. Ова значи дека сегашнава генерација може да ја користи природната животна средина, зашто како таква им е оставена од минатите генерации. Заради ова сегашнава генерација пак има должност да ја користи планетата почитувајќи определени принципи и да ги искористува и заштитува нејзините ресурси на начин што ќе обезбеди нивно користење и од идните генерации, зашто подеднакво и тие го имаат правото кое го има и нашата генерација. Ова право и обврска постои како такво на целата генерација, а не на поединци (Диксон и Мекоркуел, 2009).

## **2. Основни правни документи**

Постојат две најпознати декларации во областа на меѓународното право за заштита на животната средина. Станува збор за Декларацијата на ОН произлезена од Конференцијата за човекова животна средина од 1972 год., уште позната и како и Декларација од Стокхолм и Декларацијата од Рио за животна средина и развој од 1992 год.

Декларацијата од Стокхолм е значајна по тоа што претставува прв позначаен глобален напор за зачувување на животната средина. Во декларацијата се наведени голем број цели кои треба да се постигнат но без подетално нормативно пропишување на права и особено на обврски (Public International Law: International Environmental Law, 2014). Се состои од 26 принципи. На самиот почеток во воведот се наведува дека се донесуваат заеднички принципи со цел да ги инспирираат и да се насочуваат народите на светот кон зачувување и подобрување на човековата животна средина. Се тргнува од тоа што човекот е производ, но воедно и обликувач на животната околина, па оттука самата животна средина но и измените кои човекот ги прави се суштински услов за човековите права вклучително и правото на живот. Понатаму се наведува дека заштитата на човековата животна средина е желба на сите народи, а со тоа е и обврска за сите влади, иако е факт дека постои јаз во степенот на развиеност помеѓу развиените држави и државите во развој и истиот треба да се намали. Се потенцира и проблемот со природниот пораст на популацијата во светски рамки и влијанието врз животната околина, заради што се потребни соодветни политики. Се констатира дека човековиот вид достигнал еволутивен степен во кој може да влијае врз својата животна околина, било на позитивен или на негативен начин и тоа воопшто не е сеедно, зашто човековата животна средина мора да биде зачувана за идните генерации.

Согласно со првиот принцип од оваа декларација, човекот има право на здрава животна средина но и обврска истата да ја заштитува за идните генерации. Вториот принцип ги набројува земјата, водата, почвата, флората и фауната, како и репрезентативните примероци од природните екосистеми, како природни ресурси на планетата Земја кои мораат да се заштитуваат од сегашните, а за идните генерации преку планирање на нивното стопанисување. Принципот бр.3 предвидува дека секогаш кога е тоа можно капацитетот на Земјата да произведува обновливи извори од витално значење треба да се обновува. Четвртиот принцип наведува дека човекот има обврска и кон дивниот свет кој мора да го земе предвид при планирањето на економскиот развој. Принципот бр.5 наведува дека необновливите извори треба да се употребуваат на таков начин што

би се спречило нивно исцрпување, а користа од нивната примена да се дели на целиот човеков род. Согласно со шестиот принцип потребно е да прекинат сите испуштања на отровни материи во количества што го надминуваат капацитетот на животната средина. Принцип бр.7 пропишува дека државите треба да ги преземаат сите мерки за да се спречи загадувањето на морињата од материи коишто може да се опасни по здравејто на човекот, но и морскиот свет и неговите животни ресурси. Принцип бр. 21 им го признава сувереното право на државите за искористување на сопствените природни ресурси во согласност со нивните национални политики за животна средина, но на начин што нема да предзвикува штета на животната средина на други држави. Според принцип бр. 22 државите ќе соработуваат во иднина за развивање на меѓународното право кое ќе овозможи компензација на жртвите на загадувањето или друга настаната штета по животната околина. Тука се надоврзува и принципот наведен во бр.23, според кој системот на вредности на секоја држава мора да биде земен предвид, како и стандардите кои секогаш не се соодветни за развиените и државите во развој. Принцип бр. 24 вели дека меѓународните прашања во врска со животната средина треба да се справуваат кооперативно помеѓу сите држави на еднакви основи, без разлика дали се тоа мали или големи држави. Конечно, принципот бр.26 вели дека човекот и животната околина мора да бидат поштедени од ефектот на нуклеарни оружја или други оружја за масовно уништување, па заради тоа државите треба да преземаат мерки во релевантите меѓународни органи за елиминација и целосно уништување на таквите оружја (UN Documents Gathering a body of global agreements, 1972), Програмата за животна средина на ОН беше утврдена по Конференцијата во Стокхолм во 1972 година. Таа ја потврди особената важност на оваа организација во развојот на конвенции и инструменти на полето на заштитата на животната средина. Создадена е во Најроби и се состои од Совет на влада кој брои 51 член, избрани од Генералното собрание. Програмата на ОН за животна средина (UNEP) е одговорна за развојот на бројни иницијативи, вклучувајќи ги Самитот во Виена во 1985 година за заштитата на озонската обвивка, Протоколот од Монреал во 1987 година и во 1992 година Самитот за биолошките разлики. Внатрешното дејствување на Комитетот за поддршка на развојот беше поставено во 1992 година за да ја потврди соработката меѓу различните тела на ОН кои третираа вакви прашања. Истата година, Генералното собрание заедно со Економскиот и Социјалниот совет на ОН (ECOSOC) формираа Комисија за поддршка на развојот при ОН. Таа е составена од 53 држави избрани од страна на ECOSOC со мандати во времетраење од 3 години, чија цел е да го поддржува Советот за животна средина и развој на ОН од 1992 година. Техниките за набљудување кои се применуваат во меѓународните тела вклучуваат и известување, инспекција и стандард-рамки, преку усвојување на конвенции, регулативи, правила итн. Во 1994 година беше договорено Програмата за глобално олеснување на животната средина да се трансформира од тригодишна пилот-програма во постојан финансиски механизам, со што ќе се обезбедат средства и фондови за развој на проекти во рамките на глобалната животна средина, наменети за земјите во развој“ (Шо, 2009, стр. 726).

Декларацијата од Рио за животна средина и развој од 1992 год. беше донесена на Конференцијата на ОН за животна средина и развој (позната како Самитот за планетата Земја од Рио). Оваа декларација се смета како чекор напред од Декларацијата од Стокхолм во однос на поставување на појасно дефинирани меѓународно правни обврски за државите за заштита на животната средина (Диксон и Мекоркуел, 2009). Декларацијата од Рио се состои од преамбула и 27 принципи. Во преамбулата се реafirмира Стокхолмската декларација, но сепак се работи за засебна декларација која има свои специфики. Принципот бр.3, на пример, го афирмира правото на развој кое може да се исполнува со почитување на потребите на развој и на животна средина подеднакво на сегашните и идните генерации. На ова се надоврзува принципот бр.4, според кој постигнување на одржливиот развој, заштита на животната средина, мора да е интегрален дел од политиката на развој. Според петтиот принцип, сите држави и народи ќе соработуваат во борбата против сиромаштијата како дел од политиката за одржлив развој, а со цел да се намалат нееднаквостите во стандарот на живеење и да им се одговори на потребите на мнозинството од народите во светот. Согласно со принципите под бр.6 и бр.7 се признава де факто ситуацијата на постоење на развиени држави и држави во развој, како и нивните соодветни обврски за постигнување на одржлив развој. Промовирањето на соодветни демографски политики се наведени како услов за постигнување на одржлив развој и повисок квалитет на живот во осмиот

принцип. Согласно со принцип бр.10 на национално ниво на граѓаните им се гарантира правото на информации во врска со животната средина, па и можност за партиципација во процесот на носење на одлуките. Државите се задолжуваат да го подржат претходново и да овозможат ефективни судски и административни процедури за што ќе донесат соодветна легислатива согласно со принцип бр.11. Согласно со принципите бр.18 и бр.19, пак, државата е должна да ги извести другите држави за природни катастрофи, вонредни ситуации или активности кои се голема можност да продуцираат ефект врз тие држави. Принцип бр.23 вели дека и народите кои се под доминација или окупација имаат право нивната животна околина и природни ресурси да им бидат заштитени. Согласно со принципот бр.24, државите треба да го почитуваат меѓународното право за животна средина дури и за време на вооружени конфликти. Според принцип бр.25, мирот, развојот и заштитата на животната средина се меѓузависни и неделиви (UN General Assembly, 1992).

Како останати значајни правни акти ги издвојуваме: Виенската конвенција за заштита на озонската обвивка од 1985 год. Во оваа Конвенција уште со првиот член е наведена дефиниција за озонската обвивка. Согласно со Конвенцијата, озонската обвивка претставува обвивка од атмосферски озон над планетарната гранична обвивка. Понатаму, Рамковната конвенција за климатски промени од 1992 год. со која се основаше конференцијата на страните со право периодично да ги испитува обврските на страните и овозможува размена на информации. Важен е и Кјото протоколот од 1998 год., како протокол од претходно споменатата конвенција. Овој протокол пропишува обврска за државите вкупната емисија на гасови да биде намалена за најмалку 5% од нивото во 1990 год., во периодот од 2008 до 2012 год. За жал, определени развиени држави, како САД и Канада, иако го потпишаа подоцна не останаа дел од овој протокол<sup>5</sup>. Значајна е и Конвенцијата за меѓународна трговија со загрозувани видови на дивата фауна и флора од 1973 год. Понатаму, Конвенцијата за биолошка разновидност од 1992 год. Во овој правец мора да се спомене и ЕУ, поточно Договорот за ЕУ каде што помеѓу другите се зборува и за политика на ЕУ за животна средина. Друга позната регионална спогодба од оваа проблематика е и Северноамериканската спогодба во областа на животната средина од 1994 год., склучена помеѓу Канада, САД и Мексико. Познати се и Протоколот за заштита на животната средина на Антарктикот од 1991 год., како и Декларацијата за Амазон од 1989 год. итн. (Диксон и Мекоркуел, 2010). Од понов датум ја издвојуваме Париската спогодба за борба со глобалното затоплување и емисиите на гас, потпишана од дури 196 држави во 2015 год., која требаше да важи од 2020 год. но во меѓувреме САД најавија повлекување од истата.

### 3. Избрани судски и арбитражни случаи

Овде би го издвоиле случајот „Браната на реката Дунав“ Унгарија против Словачка, пред Меѓународниот суд на правдата во 1997 год. Без да навлегуваме во деталите за спорот, она што е значајно од аспект на меѓународното право за животна средина е издвоеното мислење на судијата Вераментри. Според него, народите на Унгарија и на Словачка неспорно имаат право на развој, односно да се развиваат со цел унапредување на нивната среќа и благосостојба. Сепак, тие во исто време имаат и право на заштита на нивната животна средина, што пак е дел од нивните човекови права. Оттука, евентуална штета врз животната средина има потенцијал да ги намали или наруши останатите човекови права гарантирани со Универзалната декларација, а пред сè правото на здравје и правото на живот (Диксон и Мекоркуел, 2009).

Значајна е и арбитражата на „Топилницата Трел“ САД против Канада од 1966 година. Она што е значајно за меѓународното право за животна средина е фактот што арбитражата утврдила дека според принципите на меѓународното право, ниту една држава нема право да ја користи или да дозволи користење на нејзината територија на начин кој би предизвикувал штета пренесена преку штетни гасови на територијата на друга држава. Секако, потребно е да постојат јасни докази за настанати сериозни последици како во конкретниот случај, односно топилницата која била изградена на територијата на Канада предизвикала штета во државата Вашингтон на

<sup>5</sup> САД, иако потписници, подоцна не го ратификува, додека пак Канада едноставно се повлече од истиот.

територијата на САД заради што согласно со одлуката на арбитражата, Канада морала да исплати надоместокот од 78.000 УСД (Диксон и Мекоркуеел, 2009).

Случајот „Минорс Опоса против секретарот на Секторот за животна средина и природни ресурси” и пресудата од Врховниот суд на Филипините од 1994 год. е значајна од аспект на потврдување на обврската за обезбедување на правото на животна средина на идните генерации (Диксон и Мекоркуеел, 2009).

„Не е изненадување дека неодамнешните случаи поврзани со прашања за животната средина вклучуваат специфични области на меѓународното право, кои не се засегнати со животната средина како такви. На тој начин случаите Нуклеарни тестови (1973-4) разработуваат прашања за добивање дозвола за одредена активност. (...) Случајот кој се однесува на фосфатните територии во Науру (1992) е поврзан со прашањата за допустливост, режимот на поранешното старателство на Обединетите нации и државната одговорност” (Браунли, 2008, стр.276).

### Заклучок

Можеме да заклучиме дека најпознатите теории од областа на заштитата на животната средина наоѓаат свое место во познатите правни акти донесени на меѓународно ниво. Меѓународното право за заштитна на животната средина добива се повеќе на значење во современиот глобализиран свет, каде државните граници се помалку имаат на значење особено областа на животната средина. Сепак се чини дека меѓународно право за животната средина треба побргу да се развива и надополнува со цел да го фати вистинскиот чекор и да допринесе кон вистинка заштита на животната средина како кај развиените така и кај државите во развој.

### БИБЛИОГРАФИЈА:

African Charter on human and peoples rights (9.8.2017). Преземено од <http://www.humanrights.se/wp-content/uploads/2012/01/African-Charter-on-Human-and-Peoples-Rights.pdf>

Additional Protocol to the American Convention on human rights In the area of economic, social and cultural rights “Protocol of San Salvador” (09.09.2017)

<[https://www.oas.org/dil/1988%20Additional%20Protocol%20to%20the%20American%20Convention%20on%20Human%20Rights%20in%20the%20Area%20of%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights%20\(Protocol%20of%20San%20Salvador\).pdf](https://www.oas.org/dil/1988%20Additional%20Protocol%20to%20the%20American%20Convention%20on%20Human%20Rights%20in%20the%20Area%20of%20Economic,%20Social%20and%20Cultural%20Rights%20(Protocol%20of%20San%20Salvador).pdf)>

Браунли И. (2008) Принципи на јавното меѓународно право, седмо издание, Скопје: Просветно дело

Диксон М., Мекоркуеел Р. (2010) Случаи и материјали од меѓународно право, четврто издание, Скопје: Датапонс

Public International Law: International Environmental Law (24.8.2014). Преземено од<<http://unimelb.libguides.com/c.php?g=403018&p=2742085#14895906>>

The Rio Declaration on environment and development (12.3.2017). Преземено од<[http://www.unesco.org/education/pdf/RIO\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF)>

UN Documents Gathering a body of global agreements (6.1972). Преземено од< <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>>

Шо Н.М. (2009) Меѓународно право, шесто издание, Скопје: Просветно дело

**ДОГОВОРОТ ОД ПРЕСПА ПОМЕЃУ РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И РЕПУБЛИКА ГРЦИЈА НИЗ ПРИЗМАТА НА МЕЃУНАРОДНОТО ПРАВО**

**Апстракт:** Со Договорот од Преспа склучен меѓу Република Македонија и Република Грција, всушност ѝ се наметна обврска на Република Македонија да го смени името во Република Северна Македонија, како ѝ да изврши серија на промени во внатрешно-политичкиот систем со кои се поткопуваат и се уништуваат државно-правниот и етничкиот идентитет на Републиката и на македонскиот народ. Договорот, освен тоа што е склучен на противправен начин со повреда на суштински норми од внатрешниот поредок на македонската држава, тој според општото меѓународно право поседува и недозволен предмет на преговарање кој е спротивен на основните јус когенс норми на меѓународната заедница, како што се: правото на самоопределување на народите, принципот на суверена еднаквост на државите и забраната за мешање во внатрешните работи на државите. Тргувајќи од тоа, трудот има за цел да го анализира Договорот од Преспа низ призмата на меѓународното право, да ги елаборира повредите и да ги утврди основите за ништовност врз основа на одредбите од Виенската конвенција за договорно право од 1969 г.

**Клучни зборови:** *Договор од Преспа, јус когенс норми, ultra vires акт, самоопределување на народите, принцип на суверена еднаквост на државите, забрана за мешање во внатрешните работи на државите*

NIKODINOVSKA KRSTEVSKA Ana

**THE TREATY OF PRESPA BETWEEN THE REPUBLIC OF MACEDONIA AND THE REPUBLIC OF GREECE THROUGH THE PRISM OF INTERNATIONAL PUBLIC LAW**

**Abstract:** With the Treaty of Prespa concluded between the Republic of Macedonia and the Republic of Greece, actually it was imposed an obligation to the Republic of Macedonia to change its name into Republic of North Macedonia, as well as to carry out series of changes in its internal-political system that will cause the disintegration and perishment of the national identity of the Republic of Macedonia and ethnic identity of the Macedonian people. The Treaty, besides from the fact that it is concluded in an unlawful manner by infringement of fundamental norms of the internal legal order of the Macedonian state, has also according to the General International public law an unlawful treaty subject which is contrary to fundamental ius cogens norms of the International Community that is: the right of self-determination of people, the principle of equal sovereignty of states and the prohibition of interference in the internal affairs of states. Starting from this, the paper has the scope to analyze the Treaty of Prespa through the prism of international law, as well as to elaborate the breaches and to determine the foundations for its invalidity on base of the Vienna Convention on the Law of Treaties from 1969.

**Key words:** *Treaty of Prespa, ius cogens norms, ultra vires act, self-determination of people, principle of equal sovereignty of states, prohibition of interference in internal affairs of states*



## I. Вовед

Во последните месеци Република Македонија беше жртва на серија на повреди на основните принципи на меѓународното право (норми од *ius cogens* карактер), како што е принципот на самоопределување на народите и забраната за мешање во внатрешните работи на државите, но исто така беше жртва на тешки и систематски повреди на владеењето на правото во националниот правен поредок, во однос на кои Европската унија и Соединетите Американски држави замижуваа, и дури ги игнорираа.

Сето ова произлезе како резултат од потпишувањето на т.н. Договор од Преспа, потпишан меѓу Република Македонија и Република Грција со цел да се заврши спорот со името меѓу овие две држави - договор со кој се наметнува менување на уставното име на Република Македонија во „Република Северна Македонија“. Освен името, договорот изнудува промени во националните симболи на македонската држава кои се однесуваат на идентитетот, јазикот, културата, историјата, образованието, политичкиот и административниот систем, Уставот, слободите и правата на граѓанинот, коишто ќе придонесат за исчезнување на македонскиот народ и на неговиот идентитет како такви. Всушност, спротивно на она што го велат владите на двете држави и медиумите кои го поддржуваат договорот дека овој договор претставува правичен договор којшто ќе стави крај на речиси триесетгодишниот спор со името меѓу двете држави, овој договор е противправен и ги повредува нормите на меѓународното право како и нормите на македонското внатрешно право, и нема за цел да го реши конфликтот, туку неговата содржина отвора нови поделби и создава нови тензии меѓу двете држави.

## II. Потпишување на Договорот од Преспа

Договорот од Преспа или „*Конечен договор за решавање на разликите, опишани во Резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) од Советот за безбедност на Обединетите Нации, за престанок на важноста на Привремената спогодба од 1995 год. и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните*“, како официјално име на договорот меѓу Република Македонија и Република Грција, се потпиша на 17 јуни 2018 во село Нивици, Мала Преспа, на границата меѓу Грција и Македонија. Договорот беше предмет на критика од многу аспекти.<sup>1</sup> Пред сè, тој е противуставен затоа што не е во согласност со чл. 119 од Уставот на РМ од 1991 г. (Силјановска Давкова, 2018:4) и чл. 3, 4 и 8 од Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори од 1998 г. (Апасиев, 2018b), и преговорите за неговото донесување се одржуваа тајно, без јавна дебата и без никаква официјална информација во однос на напредокот и нивната содржина (Vankovska, 2018:12). Всушност, единствените информации во врска со преговорите доаѓаа од грчките медиуми и секогаш се покажуваа како вистинити (Vankovska, 2018:4). Оправдувањата на македонската Влада беа дека не смееа да даваат никакви изјави ниту пак информации, за да избегнат да го доведат во опасност целиот преговарачки процес односно неговиот евентуален успех.

Политичката клима во Македонија беше поделена во однос на потпишувањето на договорот. Најголемиот опозициски блок беше предводен од партијата од левицата „ЛЕВИЦА“ и од движењето „Бојкотирам“, додека политичка партија во опозиција „ВМРО-ДПМНЕ“, исто така се произнесе против преговорите и договорот, но со воздржани реакции. Овен нив, Претседателот на Република Македонија е исто така противник на потпишувањето на Договорот од Преспа, кој

<sup>1</sup> Најголемите критичари и гласноговорници од Република Македонија против договорот беа претежно од академската средина и тоа професорите: Билјана Ванковска, Гордана Силјановска Давкова, Димитар Апасиев, Кирил Барбареев, Константин Миновски и други. Покрај многуте колумни, статии и учества во дебати и телевизиски емисии, тие организираа *Научна трибина за Договорот меѓу Грција и „Втората страна“: Пандорина кутија или излез од лавиринтот* (3 септември 2018) – единствена од ваков вид, организирана од страна на Филозофскиот факултет при УКИМ во Скопје, на која учествуваа претходно споменатите личности. Освен тоа, критики кон договорот беа упатени и од меѓународната јавност, особено од академската фела од други земји (Vankovska, 2018:5), кои потпишаа писмо против договорот. Наспроти нив, Владата на Република Македонија на чело со партијата СДСМ, албанските партии и другите коалициски партнери, беа главни промотори за потпишувањето на договорот. Тие уживаа целосна поддршка од меѓународната заедница на чело со Соединетите Американски држави и Европската унија.

формално го повика Премерот Заев да достави нов уставно-заснован предлог за преговори, со цел да оформи поголем консензус во однос на прашањето за името.<sup>2</sup> Владата на Република Македонија не ги зеде предвид овие предлози и продолжи со потпишување и склучување на договорот. Како одговор на тоа, Претседателот стави „дебно вето“ на договорот и не го потпиша указот за прогласување на Законот за ратификација на договорот<sup>3</sup>. Но, и покрај тоа Владата продолжи со заокружување на противправниот процес на усвојување на договорот и на негова присилна имплементација во македонскиот поредок.

### III. Одредени мислења за договорот од Преспа низ призмата на меѓународното право<sup>4</sup>

Договорот од Преспа е составен од 3 делови, 20 членови и 90 параграфи, коишто се распределени на вкупно 20 страници.<sup>5</sup> Првиот дел го регулира прашањето за името и тематиките поврзани со него, но и односите за добрососедство; вториот дел е посветен на стратешката соработка меѓу страните; третиот дел ги опишува начините на разрешување на конфликти; и последниот дел ги содржи завршните одредби од договорот. Овие дваесет страници со текст, беа опишани од експерти и афирмирани јуристи, како многу комплицирани членови, меѓусебно испреплетени и тешки за читање и за разбирање (Силјановска Давкова, 2018b; Vankovska, 2018:5). Всушност, од едно истражување спроведено од Македонскиот центар за меѓународна соработка резултира дека само 3% од целокупното население во Република Македонија всушност го има целосно прочитано договорот, додека останатиот дел дознал за неговата содржина преку второстепени извори, пријатели, телевизија или други средства за информирање (МЦМС, 2018:8; Vankovska, 2018:5).

#### 1. Повреда на формалното право при склучување на Договорот од Преспа

Договорот од Преспа беше потпишан од министрите за надворешни работи на двете договорни страни, и тоа Никола Димитров за Република Македонија и Никос Косијас за Република Грција. Без да се навлегува во деталите во однос на надлежноста за склучување на договорот на грчкиот министер за надворешни работи, бидејќи е тема на посебно истражување, македонскиот министер Димитров, немаше надлежност да преговара ниту пак надлежност да го склучи договорот. Имено, неговите постапки беа спротивни на она што е предвидено во чл. 119 од Уставот на Република Македонија<sup>6</sup> и чл. 3 од Законот за склучување, ратификување и извршување на меѓународни договори од 22.01.1998 г. (Сл.весник на РМ, бр. 5/98 г.)<sup>7</sup>. Постапувајќи на тој начин министерот изврши т.н. „ultra vires“ акт (Силјановска Давкова; 2018:4; Апасиев, 2018b, Vankovska, 2018:14), односно акт надвор од своите надлежности, со што беа повредени норми од фундаментална важност за македонското национално право коишто му придаваат на Претседателот на Републиката, исклучива надлежност да склучува меѓународни договори во името на државата.

Видено низ призмата на меѓународното право, ваквиот акт на склучување на Договорот од Преспа не е во согласност со нормите од член 7 и 8 од Виенската конвенција за договорно право

<sup>2</sup> Став на Претседателот на РМ од 01 јуни 2018 г. (<http://pretsedatel.mk/mk/2011-06-17-09-55-07/2011-09-03-11-41-54/5216.html>)

<sup>3</sup> Целосната верзија на писмото од Претседателот Иванов до Собранието може да се најде на следниот линк: <http://pretsedatel.mk/mk/2011-06-17-09-55-07/2011-09-03-11-41-54/5242.html>

<sup>4</sup> Бидејќи одредбите од договорот се однесуваат на најразлични прашања кои не можат да бидат обработени во единствена прилика, вниманието ќе го посветиме само на одредени прашања кои потесно или пошироко имаат допирни точки со меѓународното право.

<sup>5</sup> Текстот од договорот може да се најде на следниот линк: <https://vlada.mk/node/14958>. Битно е да се напомене дека првичната верзија на Договорот од Преспа беше публикувана најпрво во грчкиот весник Катмерини, за што забележува проф. Ванковска (Vankovska, 2018:5), и тоа неколку дена пред неговото официјално објавување од страна на Владата на РМ. Официјалниот текст во Република Македонија беше објавен неколку дена подоцна на страната на Владата на РМ.

<sup>6</sup> Целосен текст на Уставот е достапен на следниот линк: <https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/UstavnaRmizme-ni.pdf>

<sup>7</sup> Законот е достапен на следниот линк: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/0680A24342504783A419571B074C03D7.pdf>

од 1969 г. (ВКДП), во материја на „надлежност за склучување на меѓународен договор“ и „негова последователна потврда доколку е склучен без согласност на државата“. При тоа, непоседувањето на условите предвидени со овие одредби претставува основа за ништовност на договорот согласно чл. 46 од истоимената Конвенција, во материја на „ништовност на договорите поврзани со нормите од внатрешно право кои ја регулираат надлежноста за склучување на меѓународни договори“.

Но, да видиме зошто и како не се исполнети условите? Имено, Конвенцијата [чл. 7 (а)], ги смета како претставници овластени да склучуваат меѓународни договори, оние лица коишто поседуваат „целосна надлежност“ (full powers), како што е дефинирано во чл. 2 (1)(с) од Конвенцијата<sup>8</sup>. Но, Конвенцијата исто така утврдува дека доколку одреден договор е склучен од страна на неовластено лице, во тој случај договорот односно актот ќе се сметаат без правен ефект, освен ако истите не бидат дополнително потврдени/конвалидирани од страна на засегнатата држава (чл. 8)<sup>9</sup>.

Во конкретниот случај, министерот Димитров претставуваше неовластено лице затоа што според македонското право тој нема правна основа да води преговори и да склучува договори во име на државата, ниту пак беше ополномоштен од страна на Претседателот на државата. Тој постапи спротивно на чл. 119 од Уставот и чл. 3 од Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори во материја на склучување на меѓународни договори. Врз основа на тоа министерот Димитров ги пречекори своите надлежности, со што се оквалификува како меѓународна фигура која не ги исполнува условите за „целосна надлежност“ предвидени во чл. 2 (1)(с) од Конвенцијата. Од ова следи дека тој не може да се смета за валиден меѓународен претставник на државата со полни овластувања да преговара и да склучува меѓународни договори. Ова претставува основ за договорот да се смета за невалиден, бидејќи непоседувањето на овластувања се поистоветува со претпоставката дека министерот не ја поседувал согласноста на државата за склучување на истиот.

Но ѝ покрај овие правни недостатоци, Договорот од Преспа беше ратификуван од страна на Собранието на РМ, а со тоа беше потврдена согласноста на државата да се обврзе кон договорот, што како што видовме хипотетички го дозволува чл. 8 од Конвенцијата. Но, исто така е вистина дека процедурата за неговата ратификација беше проследена со прекршување на процедуралните правила за ратификација на договорите и на деловнички правила на македонскиот Парламент (Апасиев, 2018b), при што, Претседателот на Републиката не го потпиша указот за негово прогласување и му стави „дебно вето“, така што договорот сам по себе е празен и претставува „правна фикција“ (Vankovska, 2018:6).

Според тоа, иако член 8 од Конвенцијата остава простор на државите да ги потврдат своите преземни обврски воспоставени без овластување, преку ратификација на потпишаниот акт, сепак во конкретниот случај, актот не може да се смета за валиден бидејќи и постапката за неговата конвалидација односно ратификација се одвиваше на противправен начин.

Тргнувајќи од тоа, како ѝ од фактот дека преку актот на потпишување на договорот се прекршени правила коишто се ноторни и коишто се од фундаментално значење за внатрешното право, како и од тоа дека ратификацијата на договорот се изврши прекршувајќи норми од внатрешното право кои истовремено претставуваат темелни вредности коишто го гарантираат владеењето на правото во македонскиот поредок [чл. 8 (3) од Уставот на РМ] (Vankovska, 2018:14), договорот **ќе се смета за ништовен** согласно предиспозициите содржани во чл. 46 од ВКДП во материја на

<sup>8</sup> 1. For the purposes of the present Convention: ... c) 'full powers' means a document emanating from the competent authority of a State designating a person or persons to represent the State for negotiating, adopting or authenticating the text of a treaty, for expressing the consent of the State to be bound by a treaty, or for accomplishing any other act with respect to a treaty;

<sup>9</sup> Член 8: An act relating to the conclusion of a treaty performed by a person who cannot be considered under article 7 as authorized to represent a State for that purpose is without legal effect unless afterwards confirmed by that State.

„ништовност на договорите поврзани со нормите од внатрешно право кои ја регулираат надлежноста за склучување на меѓународни договори“<sup>10</sup>. Оттука следи дека, и покрај тоа што Конвенцијата во принцип ја валидира договорната моќ на државите дури и во случај кога тие не ги исполнуваат условите за „целосна надлежност“ при склучување на договори согласно член 2 (1)(с) од Конвенцијата, но таа истовремено ги прогласува за ништовни оние договори чие склучување е настанато со ноторна/манифестна повреда на правило од внатрешното право коешто е од фундаментална важност. Вака заклучува и Комисијата за меѓународно право при Обединетите нации, велејќи дека прекршувањето на внатрешните норми е толку „ноторно“, што го претставува исклучокот од чл. 46, односно дека согласноста на државата може да биде земена како основ за невалидност на договорот заради тоа што прекршува норма којашто има голема тежина и важност за уставниот поредок, и тоа претставува основата за исклучок од принципот на безбедност на меѓународните договори (Dörr & Schmalenbach, 2012:781-4).<sup>11</sup>

Ова дотолку повеќе се потврдува со доктрината во материја на меѓународно договорно право (Dörr & Schmalenbach, 2012:777-778), каде според конституционалистичкиот пристап, надлежноста за склучување на меѓународни договори произлегува од внатрешното/национално право, односно меѓународното право врши пренасочување кон внатрешното право. Според тоа, уставните граници коишто се наметнуваат на надлежните извршни органи на договорната страна истовремено се сметаат за дел од меѓународното право. Со други зборови прашањето за уставната основа за склучување на договори како прашање од внатрешно право, се интернационализира и станува прашање од меѓународно значење (Damrosch et al., 2001:523). Врз основа на тоа, секоја согласност дадена од страна на договорната страна којашто делува спротивно на уставното право или којшто не ги почитува нормите на уставното право, треба да се смета како празна, односно без правна тежина. Оттука, повторно се потврдува она што погоре го напоменавме, дека една држава може да се спротивстави на валидноста на согласноста за обврзување кон договорот доколку претставникот делува *ultra vires* (надвор од своите надлежности), во случај кога уставната одредба што била прекршена е „ноторна“ или пак лесно би можело да се утврди од страна на другата договорна страна.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Член 46: 1. A State may not invoke the fact that its consent to be bound by a treaty has been expressed in violation of a provision of its internal law regarding competence to conclude treaties as invalidating its consent unless that violation was manifest and concerned a rule of its internal law of fundamental importance. 2. A violation is manifest if it would be objectively evident to any State conducting itself in the matter in accordance with normal practice and in good faith.

<sup>11</sup> Во Коментарите на Комисијата за меѓународно право приложени кон нацрт Конвенцијата за договорно право и репродуцирани во Харис (1998:782), исто така се наведуваат појаснувања за случаи на дејствување без овластување и последователно потврдување од страна на државата за нејзино обврзување кон актот. Комисијата го наведува случајот при потпишување на Конвенција за именување на сирења, склучена во Стреза во 1951 г., потпишана од страна на делегат во името на Норвешка и Данска, којшто не бил овластен да преговара за Норвешка. Но, бидејќи Конвенцијата била последователно ратификувана од страна на двете земји, со тоа се смета дека се потврдила волјата на двете земји да се обврзат кон договорот. Комисијата наведува уште еден сличен случај којшто се сретнува во праксата кога определен актер има надлежност да потпишува меѓународни документи, но ги пречекорува своите овластувања и прифаќа неавторизирани измени и проширувања на договорот. Тоа е примерот со обидот на Персија да ги раскине обврските од Договорот од Ерзерум од 1847 г. (во рамките на Лигата на народите), врз основа на тоа што нивниот претставник ги надминал своите овластувања и прифатил наместо размена на инструменти на ратификација на договорите, едноставна информативна нота за валидација на договорот. Освен тоа, Комисијата го наведува и случајот кога делегат без овластување склучува договор. Во овој случај, Комисијата е децидна дека тој акт не ја обврзува државата кон актот, но истовремено остава и дискреција на државата да се обврзе кон истиот со дополнителна конвалидација, иако неговото потпишување настанало без претходна согласност.

<sup>12</sup> Според американската школа, скоро и да не постојат примери во праксата коишто го прифаќаат делувањето ‘*ultra vires*’ како основа за ништовност на еден меѓународен договор. Но, тие се повикуваат на еден пример којшто го сметаат за релевантен кој се однесува на Привремениот договор меѓу Израел и Египет од 1975 г., со којшто се регулираат односите меѓу последниве две земји и се предвидува повлекување на Израел од Синајскиот полуостров. Договорот, истовремено предвидува обврски и за САД, бидејќи тие се јавуваат во улога на набљудувачи за исполнувањето на обврските преземени од договорот за страните, како и во улога на гаранти на меѓународниот мир. Оттука, Сенатот на САД покренува иницијатива за ништовност на договорот, затоа што при неговото склучување била повредена одредба од Уставот на Соединетите Американски држави (САД), во којашто се утврдува дека Претседателот не може да склучи договор без советодавно мислење и одобрение од страна на Сенатот, во случај кога се обврзува државата кон определени меѓународни обврски (како на пример: обезбедување на трошоци за дневните

## 2. Повреда на материјалното право при склучување на Договорот од Преспа

Во однос на содржината на договорот, во Преамбулата се определуваат страните на договорот, и тоа Првата страна се нарекува „Хеленска република“, додека Втората страна се нарекува „страната којашто беше примена во Обединетите нации во согласност со Резолуцијата 47/225 од 8 април 1993“. Всушност, името на државата ‘Република Македонија’ или пак нејзиното провизорно име ‘Поранешна југословенска Република Македонија’, не се споменува во ниеден дел од Договорот (Силјановска Давкова, 2018:2). Ваквата формулација на договорот најнапред ги повредува основните принципи **на еднакви права и на самоопределување на народите зацртани** во Повелбата на Обединетите нации [чл. 2 (1)], како ѝ ги повредува начелата содржани во претходниот Привремен договор меѓу Република Македонија и Република Грција од 1995 г., во кој договорните страни се определени како „прва страна – Република Грција“ и „втора страна – поранешна Југословенска Република Македонија“<sup>13</sup>. Освен тоа, во Преамбулата, договорните страни се повикуваат на серија на принципи, акти и меѓународни документи, како принципите на демократијата, почитувањето на човековите права и основните слободи и други, и исто така се повикуваат на документи поврзани со спорот со името меѓу двете земји, односно Резолуциите на Советот на Безбедност 817 (1993) од 4 април 1993 и 843 (1993) од 18 јуни 1993, како и Привремениот договор од 1995 г.. Но сепак, во Договорот е испуштена Пресудата од Меѓународниот суд на правдата во Хаг со која Меѓународниот суд на правдата утврди дека Република Грција го повреди чл. 11 од Привремениот договор од 1995 год.<sup>14</sup>, заради тоа што ѝ го блокираше влезот во НАТО на Република Македонија на Самитот на НАТО што се одржа во Варшава во 2008 г.. Со ваквата селективност при повикување на документи во Договорот, се испуштаат битни факти од спорот меѓу двете страни коишто се од суштинско значење за самото решавање на спорот. Оттука следи дека оската на преговарачките позиции на договорните страни се изместува, а со тоа се компромитира самиот развој и разврска на спорот. Ваквите неурамнотежија ја доведуваат Република Македонија во нееднаква или подредена позиција, коишто се **спротивни на принципот на суверена еднаковост меѓу државите зацртан во Повелбата на Обединетите нации** [чл. 2 (1)] (Силјановска Давкова, 2018:2).

Уште една потврда дека се повредува **принципот на суверена еднаковост меѓу државите** е фактот дека договорот е асиметричен во однос на правата и обврските коишто произлегуваат за договорните страни (Силјановска Давкова, 2018:3;22). Така, првата страна односно Грција има само права, освен две обврски кои се однесуваат на: 1. обврска да го ратификува договорот по одобрувањето на уставните амандмани и по исполнувањето на сите легислативни и правни процедури потребни за стапување во сила на дооговорот, и 2. Обврска да не ѝ го попречува влезот на Република Македонија во меѓународните организации, но како што увидовме, веќе еднаш беше прекршена од страна на Грција со блокирањето на Македонија за влез во НАТО во 2008 г.. Втората страна пак, има само обврски и тоа: обврска да го смени името, обврска да изврши уставни амандмани, обврска да ги смени имињата на институциите, обврска да ги прилагоди државните документи со новото име, обврска да ги смени меѓународните регистарски таблички, обврска да ги извести другите држави што ја имаат признаено за смена на нејзиното име и да им наметне да го користат новото име, итн.

---

потреби на персоналот и други побарувања од областа на одбраната). Според тоа, Законодавниот совет при Сенатот бил на видување дека со оглед на фактот дека договорот бил склучен без советодавното мислење и одобрение од страна на Сенатот, дека тој не бил валиден и облигаторен за внатрешното право. Освен тоа, заради фактот што со склучувањето на договорот било повредено право коешто е од фундаментално значење за уставниот поредок на САД, како и заради фактот што Израел бил запознает со овој уставен недостаток, договорот на мал никаква валидност ниту во домашното ниту во меѓународното право. Но, иако ова видување било доставено од Сенатот како основ за невалидност на договорот, сепак Стејт депарментот го одбива како неосновано (Damrosh et altri, 2001:525).

<sup>13</sup> Види повеќе во Interim Accord (with related letters and translations of the Interim Accord in the languages of the Contracting Parties), 13 September 1995, New York (договорот е достапен на следниот линк [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK\\_950913\\_Interim%20Accord%20between%20the%20Hellenic%20Republic-%20and%20the%20FYROM.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK_950913_Interim%20Accord%20between%20the%20Hellenic%20Republic-%20and%20the%20FYROM.pdf))

<sup>14</sup> Текстот на Пресудата како и постапката поврзана со пресудата може да се најдат на следниот линк: <https://www.icj-cij.org/en/case/142>



Навлегувајќи подлабоко во содржината на договорот, како што предочува и самиот наслов на Договорот „*Конечен договор за решавање на разликите, опишани во Резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) од Советот за безбедност на Обединетите Нации, за престанок на важноста на Привремената спогодба од 1995 год. и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните*“, се увидува дека во Договорот недостасува предметот на грчко-македонскиот спор создаден во рамките на Обединетите нации, а тоа е „разликата околу името“ (Силјановска Давкова, 2018:1; Vankovska, 2018:8). Всушност, различно од она што е содржано во Резолуцијата на Советот за Безбедност 817 (1993), на која се повикува и самиот наслов на Договорот, во неа Советот утврдува дека постои единствено една „разлика“ во однос на името на државата којашто е од билатерален карактер, додека во насловот на Договорот од Преспа се говори за „разлики“. Ова значи дека Договорот од Преспа го проширува опсегот на спорот и „разликата“ ја претвора во „разлики“ за идентитетот, јазикот, културата, историјата, образованието, политичкиот и административниот систем, Уставот, правата и слободите на човекот и граѓанинот (Силјановска Давкова, 2018: 2; Vankovska, 2018:8), кои претставуваат есенцијални елементи кои влегуваат во принципот на самоопределување на народите. Од ова следи дека договорот не само што спротивен на споменатиот принцип, туку тој е спротивен на предметот на договарање содржан во Привремениот договор од 1995 г., кој му претходи на Договорот од Преспа и од каде се црпи основата за преговарање. Со оглед на овие недостатоци, врз основа на чл. 30 од Виенската конвенција за договорно право во материја на „примена на последователни договори кои имаат ист предмет на договарање“, Договорот од Преспа не би можел да се смета како договор кој го заменува Привремениот договор од 1995 г., бидејќи има различен предмет на договарање, односно говори за „разлики“ а не за „разлика“.

Но, да видиме во што се состојат конкретно тие „разлики“. Имено, во член 1 и неговите 13 точки и 18 параграфи кои би требало да бидат исполнети од Република Македонија преку уставни амандмани (без можност за нивно идно менување<sup>15</sup>), Договорот наметнува смена на името на Република Македонија во „Република Северна Македонија“, коешто би се користело за внатрешна и за меѓународна употреба, и истовремено наметнува обврска „*erga omnes*“ во врска со неговата употреба од страна на трети држави во меѓусебните односи со Република Македонија<sup>16</sup>. Тој импонира целосна елиминација на придавката „македонски“ и на терминот „Македонија“ и истовремено го забранува нивното користење за било каква официјална употреба, заменувајќи го со придавката „на Република Северна Македонија“ или едноставно „од Северна Македонија“.

Од ова следи дека импозицијата односно наметнувањето на друго име наместо утврденото име од страна на македонската држава<sup>17</sup>, претставува *per se* повреда на принципот на самоопределување на народите [чл. 2 (1) од Повелбата на ООН], како императивна норма односно норма од јус когенс карактер којашто ги засега интересите на меѓународната заедница како целина, за која

<sup>15</sup> Овие договорни одредби врз основа на начинот на којшто се поставени во договорот претставуваат т.н. *clausula eterna*, кои всушност се поставуваат над Уставот и импонираат неможност за нивно идно ревидирање. Види повеќе во (Силјановска Давкова, 2018:14; Vankovska, 2018:12).

<sup>16</sup> Спротивно на чл. 34 од Виенската конвенција за договорно право, затоа што договорите не може да наметнуваат обврски за трети страни.

<sup>17</sup> Всушност, македонскиот народ во историјата, веќе се повикал на принципот на самоопределување на народите кога се самоопредели во 1944 г., за време на Антифашистичкото собрание за народно ослободување на Македонија, како слободна држава со манифестирана волја да се приклучи кон Југословенската федерација. Македонската држава повторно се повикала на принципот на самоопределување на народите во 1991 г., кога одбрала да се одвои од Југославија и да се конституира како независна држава со име Република Македонија. Освен тоа, народната волја на македонскиот народ, беше повторно потврдена на т.н. консултативен референдум што беше организиран по склучувањето на Договорот [последниот исто така беше проследен со серија на нерегуларности, спротивни на внатрешното право и на меѓународната пракса (види повеќе во Апасиев, 2018a, Vankovska, 2018)], со којшто се одби Договорот од Преспа, а со тоа се одби промена на името на државата.

Виенската конвенција за договорно право (1969) во чл. 53 предвидува ништовност на договорите кои се во спротивност со овие императивни норми<sup>18</sup> (Силјановска, 2018:2).

Покрај тоа, овие уставни импозиции освен што го повредуваат принципот на самоопределување на народите, тие истовремено го повредуваат принципот на **забрана за мешање во внатрешните работи на други држави** (Силјановска Давкова, 2018:3-4). Имено, Договорот оди дотаму што наложува ревизија на сите официјални документи на државата како и отстранување на терминот „Македонија“ од државни симболи, било да се наоѓаат во јавни документи, или објекти и јавни институции, имиња на градови и географски региони и сл. Покрај тоа, тој предвидува основање на т.н. „заедничка комисија“ [член 8 (5) од Договорот], составена од историчари, археолози, дипломати и други, којашто ќе има за цел да ги ревидира сите книги и учебници и да ја отстрани од нив придавката „македонски“ и сè она што е поврзано со македонизмот, навлегувајќи на тој начин во суштината на историјата и на културата, менувајќи дури и историски и културни факти. Постапувајќи на ваков начин, Република Грција не само што се меша во внатрешните работи на македонската држава, туку ја става државата во субординирана или подредена политичка положба во однос на неа, што е реалност типична за вазални држави<sup>19</sup>. Освен ова, економските импликации коишто произлегуваат од овој договор за Република Македонија на краток на среден и на долг рок, а коишто беа изоставени од Законот за ратификација на договорот – иако беа негови задолжителни елементи (Апасиев, 2018b), може да го доведат македонското општество во економска стагнација и застој, коишто ќе влијаат негативно за развојот на државата, та дури ќе ја однесат државата во позиција на уште поголема сиромаштија.

Но, да видиме сега, како меѓународното право ги третира овие принципи и кои се последиците од нивното непочитување.

Сумираваме три основни принципи кои се повредени при склучување на меѓународниот договор, и тоа: принципот на еднакви права и самоопределување на народите, принципот на суверена еднаковост на државите и принципот на забрана за мешање во внатрешните работи на државите. Овие норми претставуваат фундаментални принципи коишто ја засегаат целата меѓународна заедница. Без да навлегуваме во детална обработка на сите три принципи поединечно, ние ќе се фокусираме на она што е заедничко за сите нив, а тоа е нивниот *Jus cogens* карактер.

Но, што претставува императивна или јус когенс норма? Во член 53 од Виенската конвенција за договорно право, се утврдува дека еден договор ќе се смета за ништовен (празен), доколку во времето на неговото склучување, бил во спротивност со задолжителна норма на меѓународното право. Конвенцијата во продолжение го појаснува значењето на оваа норма, и утврдува дека императивна норма на општото меѓународно право е норма којашто е прифатена и признаена од меѓународната заедница на држави во целина како норма којашто не може да биде дерогирана (односно не може да се менува) и којашто може да биде единствено изменета со последователна норма на општо меѓународно право којашто поседува ист карактер<sup>20</sup> (Dörr & Schmalenbach, 2012:897; Kadelbach, 2006:21-40). Но, иако концептот на јус когенс е содржан во Конвенцијата како правило на обичајно меѓународно право, сепак не е дадена јасна дефиниција околу неговото значење (Conforti, 2014:189). Така, во подготвителните работи на Комисијата за меѓународно

<sup>18</sup> Член 53 од ВКДП: A treaty is void if, at the time of its conclusion, it conflicts with a peremptory norm of general international law. For the purposes of the present Convention, a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.

<sup>19</sup> Интервју на Џејмс Петифер за Нова Македонија (07.07.2018) Македонија се става во вазалска положба кон Грција, Нова Македонија (види линк во библиографија); Vankovska, 2018:3.

<sup>20</sup> Воглавно концептот на јус когенс претставува еден од малкуте цврсти стојалишта во меѓународниот правен поредок, којшто е утврден со цел да ги заштити интересите и вредностите на меѓународната заедница токму од селективноста на државите и од нивните штетни активности (Dörr & Schmalenbach, 2012:898-900). Овој концепт се развива со правниот позитивизам во 19 и почетокот на 20 век, со цел да ја утврди идејата дека слободата на државите може да биде ограничена.

право којашто го подготвуваше текстот на Конвенцијата, при подготовка на нацрт членовите, таа ги сметала како норми кои имаат јус когенс карактер следниве: ропство, пиратство и геноцид, човекови права и право на самоопределување на народите, принципите од Повелбата на Обединетите нации, суверена еднаковост меѓу државите, слобода за пловидба на отворено море, Статутот на Меѓународниот суд на правдата за страните од одреден спор, Женевските конвенции од 1929 г. и од 1949 г. коишто се однесуваат на заробеници од војна, приципот на *pacta sunt servanda* (договорите мора да се почитуваат), забраната за закана или употреба на сила, забраната за мешање во внатрешните работи на државите и други норми кои не се таксативно наброени. Но, иако биле предочени од страна на Комисијата, сепак договорните страни одлучиле да ги изостават од текстот на Конвенцијата, и за сметка на тоа да остават простор на државните практики и на меѓународната јуриспруденција да го дефинираат предметот на истите (Dörr & Schmalenbach, 2012:903; Damrosch et al., 2001:532-3). Покрај овие, во типологијата на јус когенс или задолжителни норми, влегуваат и денешните актуелни норми како „нуклеусот на основните човекови права“, злосторства против човештвото и воени злосторства, правото на развој и заштита на животната средина од тешки и долготрајни уништувања (Kadelbach, 2006:27).

Освен овие, принципите коишто се содржани во Повелбата на Обединетите нации поседуваат исто така карактер на јус когенс норми, било заради универзалноста на Повелбата врз основа на чл. 103<sup>21</sup>, кој предвидува преовладување на обврските коишто произлегуваат од Повелбата врз сите други договори (Conforti, 2014:189)<sup>22</sup>, било заради фактот што нормите коишто се содржани во Повелбата претставуваат општи принципи на правото прифатени од цивилизираните земји како обичајни норми, и како такви задолжителни за целата меѓународна заедница (Conforti, 2014:48-54; Czapliński, 2006:85).

Врз основа на ова, кога ќе ги конфронтираме нормите коишто се повредени при склучување на Договорот од Преспа, со оние истакнати од Комисијата за меѓународно право, произлегува дека сите три норми влегуваат во лепезата на норми со јус когенс карактер. Дури како најсилен аргумент дека станува збор за јус когенс норми може да се земат обврските коишто произлегуваат од Повелбата на Обединетите нации а кои се однесуваат на чл. 1 (2) ... за развој на пријателски односи засновани врз почитувањето на принципот на еднакви права и правото на самоопределување на народите ..<sup>23 24</sup>, чл. 2 (1) ... за суверената еднаквост на земјите членки на

<sup>21</sup> Член 103: In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.

<sup>22</sup> Воглавно член 103 е восприеман од целата меѓународна заедница како норма којашто е поставена над договорите и таа веќе може да се истовети како норма од обичајното право. Дури, за оваа норма може да се рече дека како обичајна норма, таа може да се менува со посебни договори, со оглед на тоа што меѓу обичаите и договорите, според член 38 од Статутот на Меѓународниот суд на правдата не постои хиерархија. Но, заради фактот што обврските коишто произлегуваат од Повелбата на Обединетите нации се сметаат како апсолутно неменливи, обичајната норма во прашање којашто произлегува од членот 103 од Повелбата на ООН има природа на *ius cogens* норма (Conforti, 2014:100).

<sup>23</sup> Член 1 (2) од Повелбата на ООН: To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;

<sup>24</sup> Принципот на самоопределување на народите, на пример, освен што претставува јус когенс норма, тој поседува и ерга омнес карактер, што значи дека како норма ја засега целата меѓународна заедница (Kadelbach, 2006:35-9). Имено, основните правила коишто припаѓаат и на јус когенс нормите и на ерга омнес нормите се во суштина исти, но нивното квалификување повторно зависи од тежината на сторениот противправен акт и од неговиот опсег. Примерите коишто се даваат за истите се забрана за агресија односно војна, геноцид, злосторства против човештвото и воени злосторства, суштинските елементи на хуманитарното право и конвенциите за човекови права, правото на самоопределување на народите и заштита на животната средина од тешки и долготрајни уништувања. (Kadelbach, 2006:27). Оттука, задолжителниот карактер на принципот на самоопределување на народите заедно со обврската ерга омнес како концепт на државна одговорност, освен што ги прават меѓународните договори ништовни, тие наметнуваат специјални обврски на државата којашто ги прекршува, односно обврски коишто ја надминуваат обичната репарација или надомест на штета кои се применуваат во реципрочните правни односи, ја овозможуваат интервенцијата на други меѓународни субјекти кои не се директно засегнати со меѓународниот противправен акт, да го повикаат на одговорност прекршувачот, било во лично својство било преку други субјекти на меѓународното право

Обединетите нации...<sup>25</sup>, и чл. 2 (7) ... за забрана од мешање во внатрешните работи на земјите членки..<sup>26</sup>, коишто заради силата којашто им е придадена врз основа на чл. 103 од Повелбата ќе преовладаат врз обврските што произлегуваат од Договорот од Преспа склучен меѓу Република Грција и Република Македонија. Сето ова согледано низ призмата на Виенската конвенција за договорно право односно низ членовите 53 и 64 во „материја на ништовност на меѓународните договори заради спротивност со јус когенс норми“, ќе го потврди ставот дека договорот од Преспа треба да се смета за ништовен во меѓународното право.

## БИБЛИОГРАФИЈА

Czapliński, W. (2006). Jus Cogens and the Law of Treaties **in** Tomuschat, C. and Thouvenin, J.M. (Eds) (2006). *The Fundamental Rules of the International Legal Order*. Leiden (Belgium): Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, pp. 83-97.

Damrosch, L.F., Henkin, L., Crawford Pugh, R., Schachter, O. and Smit, H. (2001). *International Law. Cases and Materials*. Fourth Edition. St. Paul (Minnesota, USA): West Group. A Thomson Company, pp. 522-568).

Dörr, O. and Schmalenbach, K. (Eds) (2012). *Vienna Convention on the Law of the Treaties. A commentary*. Verlag Berlin Heidelberg: Springer.

Harris, D.J. (1998). *Cases and materials on International law*. Fifth edition. London: Sweet & Mawell.

Kadelbach, S. (2006). Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and other Rules – The Identification of Fundamental Norms **in** Tomuschat, C. and Thouvenin, J.M. (Eds) (2006). *The Fundamental Rules of the International Legal Order*. Leiden (Belgium): Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, pp. 21-40.

Toki, V. (2017) Māori seeking self-determination or tino rangatiratanga? A note. Journal of Maori and Indigenous Issues, 5, 134–144. (<https://researchcommons.waikato.ac.nz/bitstream/handle/1-0289/11519/Toki%20Maori%20Seeking%20self-determination.pdf?sequence=15>)

Tomuschat, C. (2006). Reconceptualizing the Debate on Jus Cogens and Obligations Erga Omnes - Concluding observations **in** Tomuschat, C. and Thouvenin, J. M. (Eds) (2006). *The Fundamental Rules of the International Legal Order*. Leiden (Belgium): Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, pp. 83-97.

Vankovska, B. A Diplomatic Fairytale or Geopolitics as Usual: A Critical Perspective on the Agreement between Athens and Skopje, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2018*, Baden-Baden. (forthcoming)

Vankovska, B. David vs Goliath: The Macedonian Position(s) in the So-Called Name Dispute. *Sudosteuroopa*, vol. 58, no. 3, 2010.

Von Verdross, A. (Oct., 1937). Forbidden Treaties in International Law: Comments on Professor Garner's Report on "The Law of the Treaties". *The American Journal of International Law*, vol. 31, No. 4, pp. 571-577. Cambridge: Cambridge University Press.

---

(Kadelbach, 2006:26). Но, со оглед на ширината и посебноста на прашањето, оваа тема претставува засебна тема на истражување која не може да се исцрпи во овој труд.

<sup>25</sup> Член 2 (1) од Повелбата на ООН: The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members.

<sup>26</sup> Член 2(7): Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

Апасиев, Д. (а) (2018). Правните аспекти на референдумот за т.н. Преспански договор меѓу Република Грција и „Втората страна“ Case study. *Годишен зборник на Правен факултет Бр. 8* (forthcoming).

Апасиев, Д. (б) (2018). Смртните правни пречки поради кои т.н. Преспански договор е клинички мртов, *Res Publica blog*, 26 јуни 2018. (текстот е достапен на <http://respublica.edu.mk/blog/2018-06-26-08-25-04> )

Апасиев, Д. (2018, 3 септември). *Научна трибина за Договорот меѓу Грција и „Втората страна“: Пандорина кутија или излез од лавиринтот*, Филозофскиот факултет при УКИМ во Скопје (видеото е достапно на <https://www.youtube.com/watch?v=9n0s3MEF0oY>)

Интервју на Џејмс Петифер за Нова Македонија (07.07.2018). Македонија се става во вазалска положба кон Грција, *Нова Македонија* (достапно на <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/македонија-се-става-во-вазалска-полож>)

Љоровски Вамваковски, Д., Тасев, Д., Стојновски, С. (2018) Националната мобилизација во Република Македонија во однос на македонското прашање, *Годишен Зборник на Правен факултет бр. 8*. (forthcoming)

Никодиновска, А. (2009). Правото на самоопределување на народите и правото на сецесија како последна инстанца од правото на самоопределување на народите, *Годишен зборник на Правен факултет бр. 1*, стр. 197-211.

*Референдум 2018*, Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), Август 2018. <https://www.mcms.mk/images/docs/2018/referendum-2018-stavovi-na-javnosta-vo-makedonija.pdf>

Силјановска Давкова, Г. (2018, 20 Септември). За „Преспанскиот договор“ и пошироко. *Нова Македонија*, (текстот е достапен на <https://www.novamakedonija.com.mk/makedonija/politikaза-преспанскиот-договор-и-пошироко>)

Силјановска Давкова, Г. (б) (2018, 3 септември). *Научна трибина за Договорот меѓу Грција и „Втората страна“: Пандорина кутија или излез од лавиринтот*, Филозофскиот факултет при УКИМ во Скопје (видеото е достапно на <https://www.youtube.com/watch?v=9n0s3MEF0oY>)

#### Документи:

*Vienna Convention on the Law of the Treaties* (1969)

*Charter of the United Nations* (1945), United Nations

*Закон за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори* (Сл.весник бр. 5/98)

*Устав на Република Македонија* (1991)

*Конечен договор за решавање на разликите, опишани во Резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) од Советот за безбедност на Обединетите Нации, за престанок на важноста на Привремената спогодба од 1995 год. и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните* (2017)



---

ТОДОРОВА Билјана  
БЕЛОВСКИ Војо

УДК: 349.2:349.3(497.7)  
349.3:[378.096:34(497.7)  
349.2:349.3(4-672ЕУ)

## ОДНОСОТ МЕЃУ ТРУДОВОТО И СОЦИЈАЛНОТО ПРАВО СО ОСВРТ НА ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА СОЦИЈАЛНОТО ПРАВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

**Апстракт:** Актуелизирањето на односот меѓу трудовото право и социјалното право, како гранки на правото и како наставно-научни дисциплини, е поттикнато од сознанието дека социјалното право е поретко застапено во студиските програми на правните факултети во Република Македонија, и кога станува збор за државните и за приватните универзитети.

Во трудот ќе биде направен основен преглед на мислењата за односот меѓу овие две гранки на правото и наставно-научни дисциплини, како и преглед на статистичките показатели за тоа каде и како се изучува социјалното право во Република Македонија и во некои земји од Европска Унија.

Еден дел ќе биде посветен на предизвиците на социјалното право и на социјалната политика во нашата земја со оглед на пошироката општествено-економска состојба во државата и во рамките на сложениот процес на приближување на социјалната политика кон европскиот модел на социјална политика.

**Клучни зборови:** *правна наука, правна гранка, наставно-научна дисциплина, правни факултети, социјална политика, трудово право, социјално право*

TODOROVA Biljana  
BELOVSKI Vojo

## THE RELATIONSHIP BETWEEN THE LABOR AND THE SOCIAL LAW, WITH A REVIEW OF THE CHALLENGES OF THE SOCIAL LAW IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

**Abstract:** The actualization of the relationship between the labor law and the social law, as branches of the law and as educational and scientific disciplines, has been driven by the notion that the social law is rarely represented in the study programs of the faculties of law in the Republic of Macedonia, both on public and private universities.

In the paper, a basic overview of the opinions about the relationship between these two laws and educational and scientific disciplines will be made, as well as an overview of the statistical indicators on where and how the social law is studied both in Republic of Macedonia and some EU countries.

One part will be dedicated to the challenges of the social law and social policies in our country in regard to the wider socio-economic situation in the country and the complex process of bringing of the social policies closer towards the European model of social policies.

**Keywords:** *legal science, legal branch, social policies, curriculums, educational and scientific disciplines, faculties of law, labor law, social security law*

### 1. Вовед

Причините за анализирање на односот меѓу трудовото право и социјалното право се повеќестрани. Најпрвин, основано е во академските средини во Република Македонија, посебно на факултетите за правни науки во државата, да се доразграничи дека социјалното право е доволно развиено, со свој предмет на проучување, со обем на материја и со заокружени тематски целини и нивна меѓусебна поврзаност, што не дозволува да се смета за дел од трудовото

право, туку како самостојна и гранка на правото и самостојна научна дисциплина. Од друга страна, пак, иако социјалното право има место во Фраскатиевата класификација на научни полиња, подрачја и области - тоа не е редовно застапено како наставно-научна дисциплина на правните студии во земјава. Во тој факт се наоѓа и оправданоста од елаборација на предизвиците на социјалното право во Република Македонија. Истовремено, во социјалната сфера во земјава се случуваат процеси и настани кои неминовно наложуваат научна и стручна анализа (како што се состојбата со пензиите и со Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, идеите за воведување социјална пензија, најавите за работно ангажирање на лицата приматели на социјална помош и слично).

Еден од основоположниците на правната наука во поранешната држава Социјалистичка Федеративна Република Југославија, академик д-р Радомир Лукиќ, набројувајќи ги главните гранки на правото ги вградува - уставно, управно, судско, лично и семејно, граѓанско, стопанско, трудово, казнено и меѓународно право. Како што се гледа воопшто не е спомнато социјалното право. Инаку, во трудот на Лукиќ трудовото право се определува како посебна гранка на правото која се развила од граѓанското право. Според него, трудовото право ги опфаќа прописите од трудовоправните односи. Трудовото право се проширува и на службеничките односи и настанува службеничкото право, како дел од трудовото право<sup>1</sup>.

Во учебникот на Димитар Бајалциев, Вовед во правото - право, при наведувањето на правните гранки се елаборирани - уставно, казнено, управно, управнопроцесно, граѓанско, трговско (стопанско), судско, трудово, семејно, меѓународно јавно и еколошко право<sup>2</sup>. И овој автор, значи, не го издвојува социјалното право како одделна гранка, односно посебна наставно-научна дисциплина.

## 2. Општо за односот меѓу трудовото право и социјалното право

Одамна е поставено прашањето во врска со предметот и содржината на трудовото право, односно дали тој предмет треба да опфаќа и некои проблеми кои немаат чисто работно правна природа, туки навлегуваат и во некои други домени на човековото живеење, како што е областа на социјалното осигурување. Значи за прашањата што го сочинуваат предметот и содржината на трудовото право, во поранешната југословенска мисла, главно постоеше согласност кога како предмет на трудовото право се истакнуваа работно правните односи. Се наметна прашањето: Дали проблематиката на социјалното осигурување треба да претставува предмет на трудово право или не?

Од ембрионска институција ограничена само на неколку земји во периодот од дваесеттиот век, социјалната сигурност се разви во една од главните општествени институции на денешните општества. Таа одигра клучна улога во човековата потрага по поголема заштита од неизвесност, болест и лишување од сите народи во светот. Дури и во повеќето економски развиените земји, социјалната сигурност може да се смета за едно од најголемите достигнувања на дваесети век. Во индустријализираните земји, системите за социјално осигурување постепено ги опфаќаат сите оние кои имаат потреба од помош дали преку грижа за здравјето или приходите во семејството или потребата да се грижат за своите деца или членови на потесното семејство. Од инструмент за социјална контрола, кој обезбедува минимални стандарди на благосостојба на луѓето социјалната сигурност се разви во инструмент за промовирање на економскиот развој, социјалната кохезија и демократијата. Тоа беше споено со основните функции на државата за да се формира држава на "благосостојба", како посебен модел на социјален развој, кој се огледа во способноста на сите земјите да одговорат на предизвикот за воспоставување на систем за социјално осигурување достапен за сите<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Лукиќ, Р.Д. (1969). *Увод у право*: Научна књига, Београд, стр. 424-425

<sup>2</sup> Бајалциев, Д. (1999). *Вовед во правото - право, книга втора*: Македонска ризница, Скопје, стр. 339-369

<sup>3</sup> International Labour Standards Department. (2016). *The Right to Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the moral and legal space for social justice*, p. 16.

Значењето што трудовото право го има во правниот систем на една земја се одразува во улогата што тоа ја има за егзистенцијата и животот на луѓето. Покрај несомненото правно, трудовото право има социјално, економско и политичко значење. Социјалното значење на трудовото право се согледува во тоа што обезбедува егзистенција на работниците, преку уредување на работните односи воопшто. Со своите норми во работните односи и вложувањето на трудот, трудовото право има силно влијание врз производствените односи и понудата и побарувачката на труд, во што се согледува и неговото економско значење. Ако се земе предвид фактот дека социјалните проблеми се важен фактор во политиката на државата и дека е незамисливо да не се води грижа за работата, условите и хуманизацијата на трудот, ќе се даде одговор и на политичкото значење на трудовото право.

Мнозинство автори и теоретичари, во предметот и содржината на трудовото право ја вклучуваа и проблематиката на социјалното осигурување во случај на болест, повреда при работата, староста и смртта, при што како аргумент за таквата своја определба го наведуваа фактот дека правата на социјално осигурување првенствено се едни од основните права од работниот однос и дека тие во најголем дел ги опфаќаат лицата во работен однос, односно лицата кои, овие права ги стекнуваат врз основа на својот личен труд, што значи дека, и покрај брзиот развој на современото социјално осигурување, оваа материја нема да ја издвои во посебна правна дисциплина<sup>4</sup>.

Други автори, сметаа дека предметот и содржината на трудовото право, треба да се ограничи само на проблематиката на работните односи, а материјата на социјалното осигурување да се инкорпорира во системот на социјалната политика. Како аргумент за ова сфаќање се наведува фактот дека лицата од работен однос, освен правата по основ на работата, ги имаат и правата од социјалното осигурување, а лицата кои не се во работен однос ги имаат правата од социјалното осигурување, но ги немаат правата по основ на работата. Овие автори најчесто зборуваат за трудовото и социјалното право, како за две посебни правни дисциплини. Притоа, тие истакнуваат дека употребата на кој било од овие термини, не може да го изразат предметот и содржината ни на едната, ни на другата правна дисциплина, ниту, пак, предметот и содржината на едната правна дисциплина да го апсорбира оној на другата правна дисциплина<sup>5</sup>.

Стегнатите искуства во одредувањето на предметот и содржината на трудовото право, јасно ја изразуваат тенденцијата на одвојување на социјалното осигурување од трудовото право, при што таквата тенденција се аргументира со фактот дека современата политика на социјалното осигурување и обезбедување, и воопшто современата социјална политика се повеќе од традиционалните рамки на заштита само на оние лица кои се во работен однос. Авторот сака да укаже дека, и да се прифати првото становиште, скоро да е невозможно материјата за социјалното осигурување солидно да се обработи со оглед на фактот што предметот Трудово право (како и другите предмети) е семестрален и фондот на часови е ограничен<sup>6</sup>.

Пошироко е прифатено гледиштето дека како позитивно правна гранка, денес, трудовото право ги содржи општите правни норми со кои се регулираат трудовоправните односи, значи, односите во процесот на работење. Трудовото право работните односи ги регулира од гледиштето на нивното настанување, односно засновување, како и нивното унапредување и заштита<sup>7</sup>.

---

[http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/WCMS\\_518153/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/WCMS_518153/lang-en/index.htm), пристапено на 20.09.2018.

<sup>4</sup> Brajic, V. (1991). *Radno parvo*: Savremena administracija, Beograd, p. 1-12; Pesic, R. (1996). *Radno parvo*: Naucna knjiga, Beograd, p. 2; Blagoev, B. (1973). *Radno parvo*: Institut za zastitu pri radu, Nis, p. 13.

<sup>5</sup> Tintic, N. (1969). *Radno i socijalno parvo*: Narodne novine, Zagreb, str.28-32.

<sup>6</sup> Мајхосев, А., Беловски, В. (2012). *Трудово право, авторизирани предавања*: Универзитет „Гоце Делчев“, Штип, Правен факултет, стр. 6.

<sup>7</sup> Проблематиката за социјалното осигурување веќе не е присутна во некои од поновите учебници по Трудово право на некои современи автори, како што е случај со оние на: Jean – Emanuel Ray (2012)., [Deakin](#). S. and Wilkinson. F. (2005). *The Law of the Labour Market*. Deakin. F. S. and Moris. S. G. (2012). *Labour law*: Hart

Трудово-правниот однос е однос во кој работодавачот има право од работникот да бара извршување на определена работа и, истовремено, обврска на работникот, во вид на плата (наемнина) да му го исплати договорениот износ. Овој вид поединечни договори, во индустриски развиениот капитализам, се создава врз основа на претходно засновани колективни договори заклучени меѓу државата, односно здруженијата на работодавачите, од една страна, и работничките струкови организации-синдикатите, од друга страна во кои, покрај останатото, се предвидени и инструментите за заштита на правата на секој работник одделно. На тој начин, во значителна мерка се ограничува договорената слобода на работодавачот во корист на работникот, бидејќи минималните права од работниот однос со општи правни норми однапред се регулирани, и ниеден поединечен договор не смее да биде во спротивност со гарантираните права во колективниот договор.

Освен како правна гранка, односно конкретноправна дисциплина, трудовото право може да се набљудува и како позитивноправна, односно како научна дисциплина чиј предмет на проучување се нормите на трудовото право и тоа: историскиот развој и општествените причини кои го наложиле настанувањето на трудовото право, важечкиот систем на трудовоправни норми во Република Македонија, нивната примена, функционирање, критичка анализа и нивна споредба со трудово-правните односи во другите земји<sup>8</sup>.

Присутна е практиката каде што социјалното право се изучува како дел од трудовото право. Но, истражувачкиот пристап и специфичностите на проблематиката, односно обемот и белезите на материјата што е предмет на проучување довеле до објективно сознание и оправдано одвојување на социјалното право како одвоена правна гранка. Се разбира и тој пристап (социјалното право како дел од трудовото право) има елементи на заснованост со оглед на тоа што со проучување на процесот на трудот посебно во делот на стекнување плата, осигурување и други права или со неостварување на права од трудот се зафаќаат теми/области од социјалното право. На пример, вработениот поединец, а со тоа и неговото семејство во вообичаена ситуација, има плата, обезбедена социјална сигурност, потоа право на здравствена заштита, обезбедување услови за пензиски права, односно за право врз основа на инвалидност или права доколку дојде до прекин на работниот однос, што е различно од соодноси кога без тие права е во некаков облик на социјална потреба што е предмет на социјалното право.

Сепак, структурата на прашањата и проблемите од социјалната сфера е од таков карактер што социјалното право има доволно поле за изучување за да биде одделна правно научна дисциплина.

### **3. Како се изучува социјалното право во Република Македонија**

Наставната програма на Правниот факултет во состав на Универзитетот “Гоце Делчев” од Штип го содржи и предметот (областа) дисциплината социјално право. Тоа е видлив чекор понапред во однос на некои други високообразовни организации во земјата. Така на Универзитетот “Св. Климент Охридски” од Битола, во наставната програма на Правниот факултет воопшто не постои наставно – научна дисциплина социјално право.

Потребно е, поради својата илустративност, со поголемо внимание да се анализира застапеноста на проблематиката на социјалното право во студиските програми на Правниот факултет “Јустинијан Први” во состав на Универзитетот “Св. Кирил и Методиј” од Скопје. Имено, во студиската програма за втор циклус студии, на насоката деловно право (една од осумте насоки на оваа студиска програма), и тоа во еден модул, модул Б се предвидени неколку дисциплини, и тоа: социјална политика, европско социјално право, социјална заштита и социјално осигурување.

---

Publishing. (2016). Crain, M. *Labor Relations Law: Cases and Materials*, (with Theodore St. Antoine and Charles Craver) 13th edition: Lexis Law.

<sup>8</sup> Види пошироко кај Старова, Г. (2003). *Трудово право и работни односи, теорија и законодавство*: Просветно дело АД Скопје, Скопје. стр 12-13.



Овие дисциплини, сепак, повеќе имаат карактер на социјални науки (можеби и во социологијата), но не се изрично во делот на правните науки, како што е определено социјалното право во Фраскатијева класификација.

Социјалното право воопшто не е застапено во ниту една од студиските програми на факултетите за правни науки кои работат во состав на Европскиот универзитет - Република Македонија, Скопје и на ФОН универзитетот, Скопје, како приватни високообразовни институции<sup>9</sup>.

### **3.1. Предизвиците на социјалното право и социјалната политика во Република Македонија**

Предизвиците се наоѓаат во вкупната општествено-економска состојба во Република Македонија и во нејзините аспирации за вклучување како постојана и рамноправна членка во Европската Унија.

Во поглед на состојбите во Република Македонија, предизвиците на социјалното право како наставно-научна дисциплина можат да се лоцираат во повеќе прашања. Како мошне влијателни се издвојуваат следниве:

- доградување на системот на пензиско и инвалидско осигурување од аспект на соодветно и навремено обезбедување средства во Фондот за пензиско и инвалидско осигурување. Овде, меѓу другото, е и дебатата за тоа дали да се зголеми горната возрасна граница за исполнување услови за старосна пензија, која сега изнесува 62 години за жени и 64 години за мажи, со определени исклучоци како што се вработените со бенефициран пензиски стаж (полиција, војска, рудари и други), односно одење во пензија со помалку години од општозадолжителните или со законски овозможеното продолжување на работниот однос врз основа на барање до работодавецот до 67 години за сите лица, а за универзитетските професори (според Законот за високо образование од 2018. година) со наполнети 67 години живот и до крајот на тековната академска година ( до 30 септември од конкретната година).
- присуството на сиромаштијата и други причини кај дел од населението кое се наоѓа во ситуација од социјална потреба, што се констатира и во Национална програма за развој на социјалната заштита 2011-2021 на Република Македонија<sup>10</sup>.

Република Македонија од осамостојувањето во 1991 година до денес презема активности за создавање на современ, стабилен и функционален систем на социјална заштита кој ќе одговори на новите потреби на корисниците. Системот на социјална заштита наследен од поранешна Југославија се прилагоди на новиот општествен контекст и новосоздадените социјални проблеми кои ги наметна периодот на транзицијата. Имено, во тој период се зголеми невработеноста, опадна животниот стандард, се намали бруто домашниот производ и се зголеми социјалната ранливост на голем број граѓани кои беа директно погодени од трансформацијата на социо-економскиот систем во процесот на приватизација на општествениот капитал и другите општествени случувања. Ваквата состојба ја наметна потребата за спроведување на низа реформски процеси во областа на социјалната заштита, како и усвојување на нови принципи и методи на работа.

---

<sup>9</sup> Извор - [www.aa.mk](http://www.aa.mk), [Класификација на научно - истражувачки подрачја, полиња и области според меѓународната фраскатијева класификација](http://www.aa.mk/klasifikacija-na-naucno-istranzuvackite-podracja-polinja-i-oblasti-sporod-megjunarodnata-fraskatieva-klasifikacija), <http://aa.mk/klasifikacija-na-naucno-istranzuvackite-podracja-polinja-i-oblasti-sporod-megjunarodnata-fraskatieva-klasifikacija.nspx>, пристапено на 14.09.2018 година

<sup>10</sup> Национална програма за развој на социјалната заштита 2011-2021 на Република Македонија. (2010). Министерство за труд и социјална политика Република Македонија, Скопје.

Република Македонија како членка на Советот на Европа ги дели и неговите заложби за обезбедување на адекватно ниво на социјална заштита, особено за најранливите категории на граѓани. Во таа смисла, утврдувањето на правците на развој на социјалната заштита и спроведувањето на реформските процеси е директно условено од обврските и стандардите поставени со Европската социјална повелба и дополнителните протоколи.

Создавањето на современ систем на социјална заштита кој ќе одговори на предизвиците на новото време истовремено е во согласност со јасно зацртаните цели на Република Македонија за членство во Европската унија. Процесот на европска интеграција налага хармонизација на законодавството во оваа област, промовирање на принципите на доброто управување, пренесување на добрите европски практики и стандарди. Иако европските искуства покажуваат голема разновидност на традиции на полето на социјалните услуги, во однос на начините на финансирање, регулирање, управување, структурирање, организирање и раководење, сите европски земји делат иста визија и принципи на системот на социјална заштита. Република Македонија и во досегашните реформски процеси се раководела од овие насоки, водејќи притоа сметка за реалниот социо-економски контекст, потреби и можности. Во таа смисла, ги усогласува своите стратешки документи со стандардите поставени во: Повелбата за основните права на Европската унија, директивите 2000/43/ЕС, 2000/78/ЕС, 2004/113/ЕС со кои се забранува дискриминаторско постапување и се промовира правото на еднаков третман, како и Стратегијата за модернизација на социјалната заштита. Во оваа насока, сите стратешки документи од областа на социјалната заштита се усогласуваат со Националната програма за усвојување на правото на Европската унија и Акцискиот план за европско партнерство.

Врз основа на сите горенаведени документи, Република Македонија во изминатиов период се фокусира на создавање на стабилна нормативна рамка која ќе обезбеди ефикасна заштита на социјалните права на граѓаните и реализација на уставната определба на Република Македонија како социјална држава.

Поголемо внимание, секако заслужува моделираната европска социјална политика, со своите определби и принципи, кои треба да станат составки и на социјалната политика на Република Македонија.

#### **4. Трудовото и социјалното право во Европската Унија – состојбата денес**

Во Мастрихт во 1991 година, Европскиот совет ја донесе Повелбата на Заедницата за основни социјални права, во која се наведени правата што треба да ги имаат сите работници во Европската Унија: слободно движење; праведни плати; подобри работни услови; социјална заштита; право да формираат здруженија и да преговараат за склучување колективни договори; право на стручна обука; еднаков третман за жените и мажите; информирање, консултирање и вклученост на работниците; здравствена заштита при работа; заштита на децата, постарите лица и лицата со посебни потреби. Во Амстердам во јуни 1997 година, Повелбата стана составен дел од Договорот и се применува во сите земји – членки.

Во договорите на Европската Унија и во декларациите на Европскиот совет, Европскиот социјален модел се признава како значаен елемент на европскиот процес на интеграција. Емпириските истражувања во врска со социјалниот модел се однесуваат на институциите и на политиките, кои сакаат да му одземат на пазарот извесни области и, наместо него, да ги обликуваат општествено, односно политички животните услови на поединците и на социјалните групи. Во средиштето на вниманието најчесто се наоѓаат социјалното осигурување, државната социјална политика и даночната политика.

Трудовото и социјалното право во повеќето земји – членки на Европската Унија се дизајнирани да обезбедат заштита на вработените на одредени работни места.

Со над 240 милиони работници во Европската унија, правата на работниците во ЕУ директно придонесуваат за голем број граѓани и имаат позитивно влијание врз едно од најважните и видливи области на нивниот секојдневен живот.

Законот за работна сила на Европската Унија, исто така, им користи на работодавачите и на општеството како целина обезбедувајќи јасна рамка на права и обврски на работното место, заштита на здравјето на работната сила и промовирање на одржлив економски раст.

Покрај тоа, трудовото (работното) право на Европската Унија оди рака под рака со единствениот пазар. Слободниот проток на стоки, услуги, капитал и работници треба да бидат придружени со правила на трудовото право, за да се осигури дека земјите и бизнисите ќе се натпреваруваат праведно со вредноста на нивните производи, а не со намалување на стандардите на трудовото право.

Одговорност за заштита на работните услови и подобрување на квалитетот на работата во Земјите-членки примарно се потпираат на националното законодавство и на ефикасноста на спроведувањето и контролни мерки на национално ниво. На ниво на Европската Унија, социјалното законодавство ги поддржува и ги надополнува активностите на земјите-членки во оваа сфера.

На правните факултети во земјите – членки на Европската Унија онаму каде што трудовото право се изучува заедно со социјалното право оваа наставна дисциплина ги вклучува социјалните аспекти на Европската унија: слободно движење на работници, координација на шеми за социјална сигурност, забрана за дискриминација врз основа на пол, раса и сексуална ориентација, здравје и безбедност на работното место, фундаментални права на вработените во однос на поединецот и колективно преговарање, права на вработените во случај на пренос на претпријатија или несолвентност на работодавачите, улогата на социјалните партнери и европските колективни договори и поглавјата за социјална политика во Договорите од Рим, Мастрихт, Амстердам и Ница. Во него најчесто исто така се објаснува како се прави социјалното законодавство во ЕУ и каква е релацијата со четирите слободи на ЕУ<sup>11</sup>.

Онаму каде што социјалното право се изучува како посебен предмет тоа главно се среќава под имињата Social Welfare Law, European social law, European social security law, *Social Policy Law* и сл. Во овие предмети главно се проучуваат конвенциите и препораките на Меѓународната организација на трудот и одлуките на Советот на Европа, но главниот фокус е на социјалното право на ЕУ, вклучувајќи ја и социјалната политика на Европската унија. По изучувањето на историската еволуција на европското социјално право, предметот најчесто ги испитува изворите на ова право, социјалните одредби од договорите на ЕУ и основните теми како што се слободното движење на работници, европското социјално државјанство, европските колективни договори, претставниците на работниците во претпријатија, родовата рамноправност и социјалните права зацртани во Повелбата за фундаментални права на Европската унија и нивниот однос кон економските слободи на Европската унија<sup>12</sup>.

Главно е да се нагласи дека и покрај сродниот предмет на проучување на овие две наставни дисциплини и во земјите на Европската Унија постои тренд на нивно се почесто одвоено изучување.

## 5. Заклучок

---

<sup>11</sup> <https://www.maastrichtuniversity.nl/meta/325511/european-labour-and-social-security-law>; пристапено на 27.11.2018. <https://www.flaw.uniba.sk/en/departments/departments/departments-of-labour-law-and-social-security-law/>, [https://www.mruni.eu/en/university/faculties/teises\\_fakultetas/study\\_programmes\\_committees/labour\\_and\\_social\\_security\\_law\\_masters\\_degree\\_programme/](https://www.mruni.eu/en/university/faculties/teises_fakultetas/study_programmes_committees/labour_and_social_security_law_masters_degree_programme/); пристапено на 27.11.2018. <https://www.muni.cz/en/about-us/organizational-structure/faculty-of-law/222000-deptof-labour-law/teaching>; пристапено на 27.11.2018.

<sup>12</sup> [https://onderwijsaanbod.kuleuven.be/syllabi/e/C07B0BE.htm#activetab=doelstellingen\\_idm1832480](https://onderwijsaanbod.kuleuven.be/syllabi/e/C07B0BE.htm#activetab=doelstellingen_idm1832480); пристапено на 28.11.2018. <https://www.law.kuleuven.be/EMSS/emss>; пристапено на 28.11.2018. <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/03/3-06/social-security-code.xml>; пристапено на 28.11.2018.

Може да се констатира дека е пошироко прифатено гледиштето и е поддржувана практиката социјалното право да се издвои од трудовото право и да се изучува како посебна наставно-научна област/дисциплина.

Во рамките на студиските програми на Правниот факултет во состав на Универзитетот „Гоце Делчев“, од Штип социјалното право е застапено во согласност со Фраскатевата класификација каде што во наставно-научното поле (точка 5 од полињата), во подрачјето правни науки (точка 5.8 од подрачјата) е предвидена област/дисциплина социјално право (точка 50821) што може да се смета за видлив напредок во развојот на научното ангажирање во оваа дисциплина.

Предизвиците на социјалното право и социјалната политика во Република Македонија се наоѓаат во вкупната општествено-економска состојба во Република Македонија и во нејзините аспирации за вклучување како постојана и рамноправна членка во Европската Унија.

Во поглед на состојбите во Република Македонија, предизвиците на социјалното право можат да се лоцираат во повеќе прашања. Како мошне влијателни се издвојуваат следниве: доградување на системот на пензиско и инвалидско осигурување од аспект на соодветно и навремено обезбедување средства во Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и присуството на сиромаштијата и други причини кај дел од населението кое се наоѓа во ситуација од социјална потреба, што се констатира и во Национална програма за развој на социјалната заштита 2011-2021 на Република Македонија.

Од европските заложби, посебен ангажман на социјалната политика заради обезбедување на основните социјални права што треба да ги имаат сите работници во Европската Унија: слободно движење; праведни плати; подобри работни услови; социјална заштита; право да формираат здруженија и да преговараат за склучување колективни договори; право на стручна обука; еднаков третман за жените и мажите; информирање, консултирање и вклученост на работниците; здравствена заштита при работа; заштита на децата, постарите лица и лицата со посебни потреби.

## БИБЛИОГРАФИЈА:

- [1]. Бајалчиев, Д. (1999). *Вовед во правото – право*, книга втора: Македонска ризница, Скопје.
- [2]. Blagoev, B. (1973). *Radno parvo*: Institut za zastitu pri radu, Nis.
- [3]. Brajic, V. (1991). *Radno parvo*: Savremena administracija, Beograd.
- [4]. Вотсон, Ф. (2009). *Социјално право и ЗПО на ЕУ – Политика и практика во проширена Европа*: Просветно дело, Скопје.
- [5]. *Влијанијата на ЕУ врз Европскиот социјален модел и врз социјалното единство*. (2004). Форум за социјална демократија, Визии и опции за југоисточна Европа, Скопје.
- [6]. *Врмување нова социјална политика, актери, димензии и реформи*. (2003). Универзитет „Св Кирил и Методиј“ - Скопје, Филозофски факултет, Институт за социјална работа и социјална политика и Фондација Фридрих Еберт, Канцеларија Скопје, Скопје.
- [7]. International Labour Standards Department. (2016). *The Right to Social Security in the Constitutions of the World: Broadening the moral and legal space for social justice*, p. 16. [http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/WCMS\\_518153/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/WCMS_518153/lang--en/index.htm), пристапено на 20.09.2018
- [8]. Кенет, П. (2012). *Прирачник за компаративните социјални политики*: Арс Ламина, Скопје.
- [9]. *Кон подновен европски социјален модел*. (2004). Форум за социјална демократија, Визии и опции за југоисточна Европа, Скопје.
- [10]. Лаборд, Ж.П. (2011). *Право на социјално осигурување*: Арс Ламина, Скопје.
- [11]. Лотар, В. (2004) *Европскиот социјален модел и врз социјалното единство: Која улога ја има ЕУ?*: Фондација Фридрих Еберт Бон, Анализа на меѓународната политика, Европска политика.
- [12]. Лукиќ, Р.Д. (1969). *Увод у право*: Научна књига, Београд.
- [13]. Мајхошев, А., Беловски, В. (2012). *Трудовое право, авторизирани предавања*: Универзитет „Гоце Делчев“, Штип, Правен факултет.

- [14]. Мицли, Џ. (2012). *Социјална заштита во глобален контекст*: Арс Ламина, Скопје.
- [15]. Митков, В. (2009). *Уставот и слободите на човекот и граѓанинот*: Правен факултет, Скопје.
- [16]. *Националната стратегија за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост национална стратегија во Република Македонија (2010-2020)*.
- [17]. *Новата политичка економија на европскиот социјален модел (модел)*. (2004). Форум за социјална демократија, Визии и опции за југоисточна Европа, Скопје.
- [18]. Pesic, R. (1996). *Radno parvo*: Naucna knjiga, Beograd.
- [19]. Ruzin, N. (1996). *Evropskata ideja od utopija do realnost*: Prosveta, Kumanovo.
- [20]. Somers, F. (1998). *European Union Economies: A Comparative Study*: Addison Wesley Longman Limited.
- [21]. Spiker, P. (2014). *Socijalna politika, teorija i praksa*: Univerzitet u Beogradu - Fakultet politickih nauka, Beograd.
- [22]. Старова, Г. (2003). *Трудово право и работни односи, теорја и законодавство*: Просветно дело АД Скопје, Скопје.
- [23]. Tasevska, V. (2006). *Zaednickata nadvoresna i bezbednosna politika na EU i upravuvaweto so krizi*: Filozofski fakultet, magisterski trud, Skopje.
- [24]. Tintic, H. (1969). *Radno I socijalno parvo*: Narodne novine, Zagreb.
- [25]. Тодорова, Б. (2014). *Трудово право*: Европски универзитет – Република Македонија – Скопје.
- [26]. Ullman, R.H. (1991). *Securing Europe*, Twickenham: A Twentieth Century Fund, Inc.
- [27]. Форум за социјална демократија. (2004). *Визии и опции за југоисточна Европа: Социјална праведност за 21. век*, Скопје.
- [28]. Haas, E.B. (1968). *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957, 2nd edn.*: Stanford CA: Stanford University Press.
- [29]. [www.aa.mk](http://aa.mk), Класификација на научно - истражувачки подрачја, полиња и области според меѓународната франкатиева класификација, <http://aa.mk/klasifikacija-na-nau-no-istravackite-podracja-polinja-i-oblasti-spored-megjunarodnata-fraskatieva-klasifikacija.nspix>



---

## ОМБУДСМАНОТ И ПРАВАТА НА ДЕТЕТО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

**Апстракт:** Во трудот се прави компаративна анализа на состојбите, констатациите и препораките што ги утврдил Народниот правобранител на Република Македонија во однос на правата на детето за 2016 и 2017 година. Споредбените сознанија се однесуваат на правата на детето во семејството, на насилството врз децата, на правата на децата кои припаѓаат на ранливи и маргинализирани групи, односно деца кои се бегалци / мигранти, потоа на прашањата од областите здравствена заштита и образование на најмладиот дел од населението, како и на правата на децата со посебни потреби.

Појдовна основа на елаборацијата се уставните и законските надлежности на омбудсманот на Република Македонија и уставната и законската заштита на правата на децата во нашата земја.

Оправданоста од подготовка на ваква анализа може да се пронајде во фактот што многу често во јавноста (медиумите, социјалните мрежи, дебатите) како заштитници на правата на детето се појавуваат граѓански, невладини организации, а поретко се присутни наоди во оваа област од страна на Народниот правобранител на Република Македонија.

**Клучни зборови:** човекови права, правна заштита, народен правобранител, мерки на омбудсманот, насилство врз деца, уставни и законски надлежности

TODOROVA Biljana  
RADULOVIKJ Makedonka

## THE OMBUDSMAN AND THE CHILDREN'S RIGHTS IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

**Abstract:** In the paper, a comparative analysis of the situation, findings and recommendations established by the Ombudsman of the Republic of Macedonia regarding the children's rights for 2016 and 2017 is made. The comparative knowledge relates to the rights of the child in the family, to the violence against the children, to the rights of the children belonging to vulnerable and marginalized groups, that is, refugee / migrant children, furthermore to issues in the areas of health care and education to the youngest part of the population, as well as the rights of children with special needs.

The starting point of the elaboration are the constitutional and legal competences of the Ombudsman of the Republic of Macedonia and the constitutional and legal protection of the rights of the children in our country.

The justification for the preparation of such analysis can be found in the fact that very often in the public (media, social networks, debates) as protectors of the rights of the child appear civil, non-governmental organizations, and rarely present are the findings in this area by The Ombudsman of the Republic of Macedonia.

**Key words:** human rights, legal protection, ombudsman, measures of the Ombudsman, violence against children, constitutional and legal competences

## 1. Вовед

Надлежностите на Народниот правобранител (омбудсманот) на Република Македонија во однос на заштитата на правата на детето произлегуваат од уставните одредби (член 77 од Уставот на Република Македонија, односно Амандманот XI) со кој се определува дека народниот правобранител ги штити уставните и законските права на граѓаните што им се повредени од органите на државната управа и од другите органи што имаат јавни овластувања.<sup>1</sup>

Во Уставот на Република Македонија од 1991 година, во членовите 40, 41 и 42 се определени правата на детето во рамките на семејството и општеството<sup>2</sup>.

### Член 40

Република Македонија му обезбедува посебна грижа и заштита на семејството.

Правните односи во бракот, семејството и вонбрачната заедница се уредуваат со закон.

Родителите имаат право и должност да се грижат за издржувањ и воспитување на децата. Децата се должни да се грижат за старите и изнемоштени родители.

Републиката им обезбедува посебна заштита на децата без родители и децата без родителска грижа.

### Член 41

Право на човекот е слободно да одлучува за создавање деца.

Републиката, заради усогласен економски и социјален развој, води хумана популациона политика.

### Член 42

Републиката посебно ги заштитува мајчинството, децата и малолетните лица.

Лице помладо од 15 години живот не може да биде вработено.

Малолетните лица и мајките имаат право на посебна заштита при работа.

Малолетните лица не смеат да бидат вработувани на работни места што се штетни за нивното здравје и моралот.

Во Законот за заштита на децата<sup>3</sup> се тргнува од принципите на заштитата на правото на живот и развој на детето, заштитата на најдобриот интерес на детето, обезбедување на минимум стандард за секое дете под еднакви услови, исклучување на каква било форма на дискриминација, почитување на правото на детето на слобода и безбедност на личноста, на сопствено мислење и слободно изразување, здружување и образование, услови за здрав живот и остварување на други социјални права и слободи на детето.

Во обезбедувањето на заштитата на детето и неговите права утврдени со закон се вклучени: родителите, семејството, старателите на детето и згрижувачкото семејство, како и од установите за деца, образовните, социјалните, здравствените и културните институции и поединци, државни институции и институции на единиците на локалната самоуправа, организации и други физички и правни лица чии активности се поврзани со давање поддршка и помош на децата.

Заштитата на децата е организирана дејност заснована на правата на децата, како и на правата и обврските на родителите за планирање на семејството и на државата и единиците на локалната самоуправа за водење хумана популациона политика.

---

<sup>1</sup> Устав на Република Македонија со амандманите на Уставот I-XXX, Издавач: Службен весник на Република Македонија, Скопје, 2007 година, член 77, Амандман XI

<sup>2</sup> Устав на Република Македонија со амандманите на Уставот I-XXX, Издавач: Службен весник на Република Македонија, Скопје, 2007 година, член 40, член 41, член 42

<sup>3</sup> Закон за заштита на деца (консолидиран текст)-Издавач: Службен весник на Република Македонија, бр.23/13, Скопје, 2016, член 2, член 4, член 5 и член 6.

Заштитата на децата се остварува со обезбедување на услови и ниво на животен стандард што одговара на физичкиот, менталниот, емоционалниот, моралниот и социјалниот развој на децата.

Државата, како и единиците на локалната самоуправа се грижат за давање на соодветна материјална помош на родителите за издржување, подигнување, грижа и заштита на децата и организирање и обезбедување на развој на установи и служби за заштита на децата.

Заштита на децата се остварува преку обезбедување на определени права, средства и облици за заштита на децата.

Државата го обезбедува правото на детето да го изрази сопственото мислење за сите прашања кои се однесуваат на него и на мислењето на детето да му биде посветено должно внимание во согласност со годините на живот и зрелоста на детето.

Изразувањето на детето може да биде непосредно или преку застапник или соодветен орган на начин и во согласност со утврдена процедура и закон.

Права за заштита на децата се:

- детски додаток;
- посебен додаток;
- еднократна парична помош за новороденче;
- родителски додаток за дете и
- партиципација.

Поголем обем на правата може да обезбеди општината, општината во градот Скопје и градот Скопје, доколку за тоа обезбеди средства од сопствени извори.

Облици на заштита на децата се:

- згрижување и воспитување на деца од предучилишна возраст;
- одмор и рекреација на деца и
- други облици на заштита.

Како што е познато постапка за заштита на правата пред Народниот правобранител се покренува со претставка, но и по сопствени иницијативи на омбудсманот.<sup>4</sup>

## 2. Компаративен преглед

Од постапувањето на Одделението за заштита на правата на детето и лица со посебни потреби во рамките на Народниот правобранител на Република Македонија во текот на 2016 година се утврдува дека постои незначителен напредок во однос на остварување на правата на детето во семејството, установите и институциите за заштита. Како последица на оваа состојба децата се уште недоволно ги знаат своите права, не ги препознаваат механизмите за заштита, а не се ниту доволно охрабрани да пријават каква било повреда, независно дали непочитувањето или повредата на правото е во семејството, училиштето или во некоја друга институција која има обврска да се грижи за неговите права и интереси<sup>5</sup>.

Истовремено, Народниот правобранител констатира дека детето, како во брачни, така и во вонбрачните заедници е секогаш жртва на односот на возрасните, кои поради лична одмазда и нетрпеливост го користат како инструмент, неводејќи притоа грижа за неговите чувства и

<sup>4</sup> Закон за Народен правобранител, Службен весник на Република Македонија, бр.60/2003, член 13.

<sup>5</sup> Годишен извештај за стапенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права. (март 2017). Издавач: Народен правобранител, Скопје.

неговите права. Иако за ова право најчесто се поднесени претставки од родителите кои укажуваа на повреда пред се на нивните права, а потоа на правата на детето и изразуваат незадоволство од работењето на стручните тимови, обвинувајќи ги дека работат во интерес на едниот или другиот родител, Народниот правобранител во ваквите случаи постапувал од аспект на почитување на правото на детето, со заложба за остварување на правото на детето да живее со двајцата родители и непречено да остварува контакти и средби со родителот со кого не живее постојано.

Омбудсманот во оваа година ги следел и правата на детето во областа на образованието. Од посетите на основните училишта на територијата на Република Македонија и разговорите со над 1300 ученици, како и од разговорите со учениците кои го посетиле Народниот правобранител неспорно произлегува дека има состојби кои може да се подведат под поимот насилство над детето од страна на наставниот кадар. Меѓутоа, најчесто децата не ги пријавуваат случаите или само го информираат класниот раководител, прифаќајќи го како нормално таквото однесување од страна на наставникот, што исто така е потврдено и на средбите со децата избрани за правобранители во основните и средните училишта во Битола, Прилеп, Охрид, Гостивар, Струга, Кавадарци, Дебар, Тетово, Куманово и Штип<sup>6</sup>. Народниот правобранител го следел и остварувањето на правата на децата на улица.

Политиките и активностите на надлежните за време на бегалска криза ја отсликаа немоќта на институциите да менаџираат и координираат преку целосно почитување на меѓународните обврски за обезбедување соодветна евиденција и регистрација, хуман и достоинствен третман на децата како посебна ранлива група, вклучително и непридружуваните деца, се констатира во извештајот на Омбудсманот.

Согласно Конвенцијата за правата на детето<sup>7</sup>, детето има право на највисоко ниво на здравствена и медицинска заштита и рехабилитација, а државата треба да настојува ниедно дете да не биде лишено од правото на соодветна здравствена заштита.

До Народниот правобранител се доставени мал број поединечки поплаки во врска со обезбедувањето и остварувањето на правото на здравствена заштита на детето, но следејќи ги општите состојби по сопствена иницијатива интервенирал за заштита на групи деца кои беа засеганти со одредени здравствени политики на нивна штета, со што им било оневозможено во целост да го остварат правото на соодветна здравствена заштита.

Значителен број претставки биле поднесени од родители и ученици за заштита на правото на основно и средно образование во повеќе училишта, укажувајќи на повреда од страна на наставниот или раководниот кадар на училиштата, поради необезбедени услови за непречено следење на наставата<sup>8</sup>.

Првата од социјална заштита подносителите ги остварувале по интервенција на Народниот правобранител пред надлежните центри за социјална работа и Министерството за труд и социјална политика, а во однос на правото на образование и интервенирањето за обезбедување на бесплатен превоз на деца со посебни потреби со придружник, истото се прифаќа во случаи кога биле исполнети законските услови. Народниот правобранител во сите случаи до училиштата и општините упатувал укажување за почитување на Конвенцијата за правата на детето, Конвенцијата за правата на лицата со посебни потреби и Законот за основното образование.

Народниот правобранител преку Одделението за заштита на правата на детето и лица со попреченост во текот на 2017 година постапувал по поднесени претставки од деца, членови на семејства и други блиски роднини на детето. Истовремено, постапувал и по барања на граѓански

<sup>6</sup> Годишен извештај за стапенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права. (март 2018). Издавач: Народен правобранител, Скопје.

<sup>7</sup> Усвоена на Генералното собрание на Обединетите Нации со резолуција 44/25, од 20 ноември 1989. Стапила на сила на 2 септември 1990, согласно со членот 49. Наслов на оригиналот: "Convention of the Rights of the Child".

<sup>8</sup> Годишен извештај за стапенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права. (март 2017) Издавач: Народен правобранител, Скопје. Стр. 66 – 68.



организации за заштита на правата на детето, а поради согледување на повреда на права на поголема група деца/лица со попреченост, по сопствена иницијатива отворил постапки во 12 случаи<sup>9</sup>.

Неспорна е констатацијата за инволвирање и злоупотреба на ученици, од страна на одговорни лица во средните училишта, со нивно вклучување на протести за време на настава. Истовремено, загрижува податокот дека во државата постојат нерегистрирани форми за згрижување на деца, во кои се практикуваат верски обреди и ритуали спротивно на Уставот, Законот за заштита на децата и Конвенцијата за правата на детето.

Од друга страна, се уште има училишта кои практикуваат поделби на децата и нивно сегрегирање по етничка основа, како и институции кои навидум, почитувајќи ги традициите на определен етникум замижуваат пред фактот дека малолетници стапуваат во вонбрачни заедници, со што наместо да го штитат најдобриот интерес на детето им ги повредуваат правата.

Не се забележува напредок во однос на остварување и заштита на правата на децата/ лица со попреченост во ниту една од областите, посебно во образованието каде што неспорно е констатирано дека и во средното образование инклузијата на децата и младите со попреченост е површна и далеку од реална имплементација.

Институционалната форма на згрижување на децата без родители и родителска грижа не обезбедува целосна и соодветна заштита, ниту пак придонесува детето да се чувствува и расте како другите деца кои растат во семејство. Покрај наведеното се уште е присутен проблемот на пристап до права и ефикасна заштита за децата чие раѓање не е запишано во матичната книга на родените, со што овие деца се под постојан ризик од секаков аспект. За децата кои употребуваат дрога и други психотропни супстанции државата нема воспоставено систем за рано откривање и превенирање, нема протоколи за соодветно лекување, ниту посебен медицински центар за третман на деца кои употребуваат дрога<sup>10</sup>.

За 2016 година, од извештаите на омбудсманот може да се констатира дека нема значителен напредок во однос на ефикасноста на центрите за социјална работа за следење на вршењето на родителското право и реализација на нивните решенија за видување, со што правото на детето да одржува лични односи и контакти со родителот со кого не живее и понатаму првенствено зависи од волјата на родителот со кого живее.

Слично како и за претходната, за 2017 година е утврдена дека меѓуопштинските центри за социјална работа не секогаш постапувалат и честопати не го ни препознаваат најдобриот интерес на детето и неговото право да остварува лични односи и непосредни контакти со родителот со кого не живее, поради што во голем број случаи правата на децата се повредуваат.

Педагошко-психолошките служби во училиштата не секогаш ги преземаат потребните мерки за превенција и заштита на децата од физичко и психичко насилство, вклучително и во случаи кога децата покажуваат одредено антисоцијално однесување.

И следната година зачестени се случаите на несоодветен однос и физичко и психичко насилство врз дете во установите каде ги остварувале своите права (детска градинка, училиште, установи за згрижување, па и во семејство), а исто така отсутствува волја кај одговорните лица за реално санкционирање на таквото однесување.

Слични констатации се понудени и за двете година во однос на ранливите групи деца.

Ранливите групи во 2016 година - деца на улица, деца упатени во воспитно поправен дом, како и децата кои потекнуваат од семејства бездомници не можеле да ги остварат

<sup>9</sup> Годишен извештај за стапенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права. (март 2018). Издавач: Народен правобранител, Скопје. стр. 57-61.

<sup>10</sup> Види попрецизно: Видоевска, Р. (2014). *Меѓународниот надзор врз имплементацијата на Конвенцијата на Обединетите нации за правата на детето*: Европски Универзитет – Република Македонија Скопје, магистерска теза.

загарантираните права на соодветен животен стандард, образование, здравствена заштита, домување... со што дополнително биле изложени на ризици од секаков вид.

Децата чие раѓање не е запишано во матичната книга на родени немаат пристап до правото на здравствена заштита, образование, социјална заштита и сл., а при поднесено барање за дополнителен упис во матичната книга на родени се соочуваат со пречки поради отсуство на системско решение, се прецизира во извештајот од 2017 година.

Во двете години, поради реално присуство во државата, омбудсманот ги следел и правата на децата бегалци/мигранти.

Отсуствува квалитетна регистрација и евиденција на непридружуваните деца бегалци/мигранти при нивниот влез и излез од државата, а недоволна е грижата на старателите кои во практиката не секогаш знаеле каде им е штитеникот.

Внимание за анализа заслужуваат и следниве констатации на омбудсманот на Република Македонија<sup>11</sup>.

- Појавата на детски (малолетнички) бракови и последиците од тоа се на штета на детето, што алармира на потребата од мултисекторска соработка за итно изнаоѓање на решение за овој проблем.

- Децата, а меѓу нив и тие со посебни потреби со потешкотии го остваруваат правото на образование, здравствена и социјална заштита, а политиките и прописите со кои се уредуваат правата на децата во овие области не се секогаш во нивен најдобар интерес.

- Наместо интеграција и мултикултурни училишта некои директори на основни и средни училишта дозволуваат сегрегација на ученици од ромска етничка заедница.

Втемелено е сознанието дека правото на образование на децата во основните и средните училишта треба да е јасно утврдено и без недоречености. Недоволното познавање на децата за нивните права е причина поради која не ги препознаваат повредите на правата, а и многу малку ги користат механизмите за нивна заштита.

Омбудсманот посочува и на фактот дека отсуствува систем за рано откривање и превенирање од употреба на дроги кај децата, а стручните лица кои работат во институциите во чија надлежност е заштита на децата и нивниот најдобар интерес не го препознаваат ризикот од употреба на дроги и други психоактивни супстанции кај децата<sup>12</sup>.

Во средните училишта учениците беа злоупотребени за политички цели од страна на одговорни лица во училиштата, но ваквото однесување поминало некажнето.

Во извештајот, омбудсманот издвоил и две констатации за 2017 година:

- Надлежните министерства немаат целосен преглед на формите на згрижување на деца во претшколска возраст, со што голем е ризикот за секаков вид на злоупотреба на децата, вклучително и верската.

- Нема напредок во остварување на правата на децата и лицата со попреченост и нивната инклузија во општеството. Отсуствува мултидисциплинарен пристап и меѓуресурска соработка за подобрување на пристапот и за остварување на правата на децата и лицата со попреченост во повеќе области.

Препораките на Омбудсманот за 2016 година се движат во насока на преземање мерки за сеопфатна анализа и утврдување на причините за неефикасноста на Меѓуопштинските центри за социјална работа за спроведување на решенијата со кои го уредуваат начинот на видување меѓу дете и родител со кого не живее, а за 2017 година Министерството за труд и социјална политика

---

<sup>11</sup> Годишен извештај за стапенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права. (март 2017). Издавач: Народен правобранител, Скопје. стр. 69 – 73.

<sup>12</sup> Годишен извештај за стапенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права. (март 2018). Издавач: Народен правобранител, Скопје. Стр. 62-63.

во соработка со меѓуопштинските центри за социјална работа и Заводот за социјални дејсности да преземат мерки заради системско решение за непречено и квалитетно остварување на правото на видување на релација дете-родител.

Во однос на насилството, содржината на препораките има цел поголема посветеност на стручните служби и класните раководители за состојбите во нивните одделенија/ класови со цел да се спречи каков било вид на насилство над децата и меѓу децата во училиштата со вклучување на други стручни органи и институции, согласно најдобриот интерес на детето, за 2016 година, додека за 2017 година заложбите се Министерството за образование и наука, Државниот и овластените прос- ветни инспектори, како и социјалната инспекција при Министерството за труд и социјална политика да преземат мерки за позачестени контроли и надзор над работата на образовните и другите установи во кои децата се згрижени или остваруваат право на образование заради превенирање од насилство врз децата, како и мерки за соодветно санкционирање на сторителите<sup>13</sup>;

Се смета дека е неопходно преземање итни и неодложни мерки заради обезбедување непречен пристап и остварување на правата на децата загарантирани со Конвенцијата за правата на детето, почитувајќи го правото на живот и соодветен животен стандард, со што ќе се создадат реални услови за квалитетен живот на децата како припадници на ранливи и маргинализирани групи, а истовремено Министерството за правда и Министерството за труд и социјална политика да преземат мерки за соодветна измена и дополнување на Законот за вонпарнична постапка и Законот за матична евиденција во делот на запишување на лице, согласно прифатената иницијатива на Народниот правобранител;

Врз основа на утврдените состојби, се препорачува поголема и квалитетна регистрација и евиденција на непридружуваните деца бегалци/мигранти, како и сеопфатна грижа на старателите и другите органи за обезбедување на услови за остварување на нивните права и интереси.

Заради превентивно дејствување, но и спречување на натамошно проширување на појавата на малолетничките (детски) бракови, потребно е надлежните министерства да пристапат кон измена и дополнување на Законот за семејството, Кривичниот законик и Законот за средното образование.

За клучни прашања од остварувањето на правата на децата, потребно е да се превземат следниве активности<sup>14</sup>:

- Надлежните органи од централно и локално ниво во заедничка соработка да преземат мерки за спроведување на образовни политики со почитување на мултикултурната димензија во сите нивоа на образование, со што ќе се спречи евентуалниот одлив на ученици од едно во друго училиште, како и формирање на етнички чисти паралелки во образовните установи, посебно за учениците од ромската заедница.

- Да се преземат мерки со цел проширување на постојните и воведување на нови содржини во учебниците во кои се изучуваат правата и обврските на децата и механизмите за заштита, како и поголемо вклучување на децата во процесите на одлучување за прашања кои ги засегаат децата и нивните права во училиштата;

- Зајакнување и надградба на системот за превенција и заштита од дроги и други психотропни супстанции со посебен акцент за заштита на децата, со соодветна и континуирана едукација и обука на стручните лица во институциите, заради препознавање на употреба на дрогата и друг вид психоактивни супстанции кај децата, како донесување посебен протокол за третман и лекување на деца корисници.

<sup>13</sup> Годишен извештај за стапенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права. (март 2017). Издавач: Народен правобранител, Скопје. Стр. 73 -75.

<sup>14</sup> Годишен извештај за стапенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права. (март 2018). Издавач: Народен правобранител, Скопје, Стр. 64 -65.

- Потребно е да се хармонизира и усогласи регулативата во образованието на децата со посебни потреби со Конвенцијата за правата на детето и Конвенцијата за правата на лицата со попреченост и да се измени и дополни Законот за основното образование во кој попреченоста нема да биде основа за дискриминација, и да се дефинира инклузијата како дел од редовното образование, заради еднаков третман на децата со посебни потреби.

- Целосна примена на законските одредби за забрана на злоупотреба на децата поради политичко или верско организирање и дејствување во образовни и други установи за деца, а во тој контекст и санкционирање на таквото однесување.

- Владата, односно Министерството за образование и наука, Министерството за труд и социјална политика и Министерството за здравство да преземат итни мерки за усогласување на националното законодавство со меѓународните конвенции за децата и лица со попреченост, заради олеснување на пристапноста и достапноста во остварувањето на правата на овие граѓани во сите области.

### 3. Заклучок

Во Република Македонија постои соодветна уставна и законска основа за идентификација, заштита и унапредување на правата на детето, дотолку повеќе што нашата држава ја ратификува Меѓународната Конвенција за правата на детето, усвоена од страна на Генералното собрание на Обединетите нации од 20 ноември 1989 година.

Народниот правобранител (омбудсманот) на Република Македонија во изминатите години посветувал посебно внимание на заштитата и унапредувањето на правата на децата во државата, што се констатира и во анализираните годишни извештаи за неговата работа во текот на 2016 и 2017 година, со обемен, аналитичен и конкретизиран пристап.

И во двата извештаи се изнесени остварувањата на правата на детето во семејството, за постоењето на насилството врз децата и меѓу децата, за правата на децата кои припаѓаат на ранливи и маргинализирани групи односно за деца кои се бегалци / мигранти, правата на децата во областите здравствена заштита и образование и за правата на децата со посебни потреби.

Компаративното согледување на двата извештаи говори дека и во двете години се појавуваат слични потешкотии во остварувањето на правата на детето, како што се спречување на родителското право кај децата кои живеат кај еден од родителите, дека е често насилството врз децата и оти се недоволни мерките што во училиштата ги превземаат стручните служби и класните раководители, не се плодотворни активностите спрема децата кои се ранливи или маргинализирани, не се води евиденција за децата бегалци / мигранти кои се наоѓаат без придружба, потаа дека децата не се известени за своите права и за механизмите заради остварување и почитување на нивните права.

Омбудсманот предлага редица мерки кои треба да се превземат во рамките на надлежните органи, како што се центрите за социјална работа, училиштата од основно и средно образование, министерствата и законодавна активност, а со кои ќе се создадат услови за поцелосно остварување на правата на децата, за нивна информираност за правата што им припаѓаат и начините на кои можат да ги заштитат, како и за надминување на појавните облици на дискриминација.

### БИБЛИОГРАФИЈА:

- [1]. *Анализа на имплементацијата на Конвенцијата на правата на детето во законодавството и праксата во Република Македонија.* (2006/2007). Хелсиншки Комитет за човекови права.
- [2]. Видоевска, Р. (2014). *Меѓународниот надзор врз имплементацијата на Конвенцијата на Обединетите нации за правата на детето*: Европски Универзитет – Република Македонија Скопје, магистерска теза.

- [3]. *Годишен извештај за стапенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права.* (март 2017). Издавач: Народен правобранител, Скопје.
- [4]. *Годишен извештај за стапенот на обезбедувањето почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права.* (март 2018). Издавач: Народен правобранител, Скопје.
- [5]. Данаилов, Ф. Љ. (2005). *Меѓународно право за правата на човекот.* Издавач: Магор, Скопје.
- [6]. Јанкуловски, З. (2009). *Меѓународни човекови права: Европа- 92,* Скопје.
- [7]. Кадриу, Б. (2007). *Начело на недискриминација во меѓународното право: Тринга Десинг, Тетово.*
- [8]. Катру, З. (2007). *Елементи на меѓународната заштита на правата на човекот: Фон Универзитет, Скопје.*
- [9]. *Прва детска амбасада во светот Меѓаши.* (2010). *Перцепција на правата, дискриминацијата и насилството врз децата:* Проект финансиран од ЕУ – Градење култура на детско учество.
- [10]. УНИЦЕФ. (февруари, 2008). *Децата во ПЈР Македонија, Анализа на состојбата.*